

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

CONTRIBUTION A L'HISTOIRE
DES CAISSES D'ÉPARGNE ORDINAIRES
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le 6 juin 1935, à 15 heures

PAR

Henry COUPRY

AGENT GÉNÉRAL DE LA CAISSE D'ÉPARGNE DE BORDEAUX



BORDEAUX

IMPRIMERIE MODERNE — A. DESTOUT AÎNÉ

139, Rue Sainte-Catherine & 8, Rue Paul-Bert

—
1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

CONTRIBUTION A L'HISTOIRE
DES CAISSES D'ÉPARGNE ORDINAIRES
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le 6 juin 1935, à 15 heures

PAR

Henry COUPRY

AGENT GÉNÉRAL DE LA CAISSE D'ÉPARGNE DE BORDEAUX



BORDEAUX

IMPRIMERIE MODERNE — A. DESTOUT AÎNÉ

139, Rue Sainte-Catherine & 8, Rue Paul-Bert

—
1935

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. SAUVAIRE-JOURDAN, ✱, $\mathbb{Q}$ I. ; LESCURE, $\mathbb{I}$, $\mathbb{Q}$ I. ; de BOECK, ✱, $\mathbb{Q}$ I. ;
NOAILLES, ✱, $\mathbb{Q}$ I. ; BENZACAR, ✱, $\mathbb{Q}$ I. ; MARIA, $\mathbb{Q}$ I.

FERRON, ✱, $\mathbb{Q}$ I., *Doyen*, professeur de *Droit commercial*.

FERRADOU, ✱, $\mathbb{Q}$ I., *Assesseur du Doyen*, professeur d'*Histoire du droit* et chargé d'un cours de *Pandectes* (Diplôme d'études supérieures).

MARGAT, $\mathbb{Q}$ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).

BONNECASE, $\mathbb{Q}$ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).

PALMADE, ✱, $\mathbb{Q}$ A., $\mathbb{I}$, professeur de *Droit civil*.

VIZIOZ, $\mathbb{Q}$ I., professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures).

BONNARD, ✱, $\mathbb{Q}$ I., $\mathbb{I}$, professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé* (Diplôme d'études supérieures).

POPLAWSKI, ✱, $\mathbb{Q}$ I., professeur de *Droit criminel* et chargé d'un cours de *Législation industrielle*.

BOYÉ, ✱, $\mathbb{Q}$ I., $\mathbb{I}$, professeur de *Droit romain*.

MOUNIER, $\mathbb{Q}$ I., professeur d'*Economie politique* et chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).

BIBIÉ, ✱, $\mathbb{I}$, professeur de *Droit international public*.

REGLADE, $\mathbb{Q}$ A., professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.

GARRIGOU-LAGRANGE, professeur d'*Économie politique* et *Science financière*, chargé d'un cours de *Législation coloniale* (3^e année).

HUBRECHT, $\mathbb{Q}$ A., professeur d'*Histoire du Droit* (doctorat), chargé d'un cours de *Droit romain* (Licence 2^e année).

LABORDE-LACOSTE, $\mathbb{Q}$ I., professeur à la Faculté de Droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit civil* (Licence), des cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours d'*Enregistrement*.

LASSERRE, Agrégé, chargé d'un cours d'*Économie politique* (Licence 2^e année).

GUILLIEN, chargé de cours (*Droit public*).

M. ARTIGUELONG, $\mathbb{Q}$ A., *secrétaire*.

M^{me} COSTES, $\mathbb{Q}$ A., *secrétaire-adjointe*.

M^{me} SOUBIE, *bibliothécaire*.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. GARRIGOU-LAGRANGE, professeur... *Président*.

MOUNIER, professeur..... } *Suffragants*.

LASSERRE, agrégé..... }

CONTRIBUTION A L'HISTOIRE

DÈS CAISSES D'ÉPARGNE ORDINAIRES

EN FRANCE

INTRODUCTION

La protection de l'Épargne est un des problèmes qui occupent aujourd'hui le premier plan de l'actualité. Il n'est plus besoin de souligner l'importance de l'épargne dans la vie économique en général, ni sa fonction moralisatrice, ni même son rôle au point de vue politique, puisque la possession d'épargnes importantes contribue à donner une liberté plus grande aux nations qui en sont les heureuses bénéficiaires.

Parmi les institutions qui ont pour objet de favoriser le développement de l'épargne, il n'en est pas de plus populaires que les Caisses d'Épargne et de Prévoyance. En attirant à elles les épargnes en formation qui, jadis — surtout chez les classes peu fortunées, dont est principalement composée leur clientèle — se cachaient stérilement dans les antiques bas de laine, les Caisses d'Épargne permettent à cette poussière de capitaux de jouer dans la vie économique un rôle que leur peu d'importance les empêchait de remplir aussi longtemps qu'ils restaient isolés entre les mains de leurs propriétaires.

Bien que leur création soit de date relativement récente, puisqu'elles ont été fondées pour la première fois à Paris en 1818, et que les plus anciennes Caisses de province n'ont été ouvertes qu'en 1819, aux deux extrémités du territoire, à

Bordeaux et à Metz, les Caisses d'Epargne occupent une place considérable dans notre vie économique. La faveur dont elles jouissent auprès du public est suffisamment démontrée par l'importance des capitaux qui leur sont confiés. Au 1^{er} janvier 1934 les Caisses d'Epargne ordinaires comptaient 40.023.172 livrets en circulation qui groupaient 34.535.975.000 francs de dépôts.

Parmi toutes les Sociétés ou institutions diverses qui ont été fondées dans le but de faciliter au prochain l'accès à une situation matérielle meilleure, les Caisses d'Epargne ont un caractère très personnel qui ne permet pas de les assimiler à d'autres établissements charitables ou philanthropiques. Lors de la discussion de la loi du 31 mars 1837, à la Chambre des Pairs, le Comte d'Argout définit très exactement la nature particulière du rôle joué par les Caisses d'Epargne. « Toutes » les combinaisons adoptées, soit pour soulager l'humanité » souffrante, soit pour procurer un moyen sûr de placer les » économies des classes inférieures de la Société, soit pour » améliorer leur moralité, me paraissent inférieures à la créa- » tion des Caisses d'Epargne. Ainsi, par exemple, les hôpi- » taux, les maisons de refuge, les associations charitables, » font sans doute beaucoup de bien; mais les Caisses d'Epar- » gne ont cela de mieux, qu'elles dispensent les classes infé- » rieures de recourir aussi souvent aux hôpitaux, aux mai- » sons de refuge, aux associations charitables. Comme moyen » de placement, c'est le seul pour les classes inférieures qui » soit irréprochable et qui réunisse tous les avantages sans » aucun mélange d'inconvénients. Les petites thésaurisations » individuelles, qui étaient fort usitées autrefois, sont très » utiles à ceux qui les mettent en pratique; mais elles sont » sujettes à des accidents, elles retirent de la circulation une » multitude de petits capitaux flottants, de telle sorte que, si » elles se généralisaient dans un pays, elles l'appauvriraient » et nuiraient à ses progrès ultérieurs. Les placements indi- » viduels offrent l'avantage de produire un intérêt; mais ils » présentent des dangers : On peut mal placer sa confiance,

» on peut éprouver des difficultés pour obtenir son rembour-
» sement, et souvent on est obligé d'intenter des procès pour
» récupérer son argent. Ce commerce de prêts et d'emprunts,
» si nécessaire à la Société, met souvent en hostilité les
» citoyens les uns avec les autres. Les placements en viager,
» les tontines sont sans doute utiles; mais ils ont cet incon-
» vénient qu'ils déshéritent les familles. Les assurances sur
» la vie, invention assez récente et qui nous vient d'Angle-
» terre, sont l'inverse des tontines; mais ces placements
» offrent quelque chose qui choque les sentiments naturels;
» car la bonne chance c'est de perdre la vie, et la famille se
» trouve intéressée à la mort de son chef. Ainsi, en récapitu-
» lant tous les placements qui viennent d'être énumérés,
» on trouvera ou qu'ils nuisent à la prospérité publique, ou
» qu'ils établissent des dissidences entre les citoyens, ou
» qu'ils provoquent la désunion dans les familles; tandis que
» les placements sur les Caisses d'Epargne offrent ce triple
» avantage de maintenir l'harmonie entre les citoyens, de
» favoriser la prospérité publique, de resserrer les liens de
» famille et d'attacher tous les déposants au sort du gouver-
» nement et à nos institutions. Je pense donc que les Caisses
» d'Epargne ne peuvent être trop encouragées et que l'on ne
» saurait rendre trop d'hommages aux hommes généreux qui
» les ont implantées en France. Les plus grands sacrifices
» doivent être faits pour les maintenir, et les Chambres ne
» doivent pas avoir regret à ces sacrifices : jamais argent ne
» sera mieux placé (1). »

Le but que nous nous proposons n'est pas de faire une étude générale et théorique des Caisses d'Epargne. Bien des ouvrages et des thèses excellentes ont déjà traité de cette matière, et nous ne pourrions que répéter, en des termes moins heureux, ce que l'on a déjà écrit à ce sujet. Il nous a semblé cependant qu'il pouvait y avoir quelque intérêt à retracer l'histoire de ces Etablissements, dont la plupart sont aujour-

(1) *Moniteur*, page 671, 25 mars 1837.

d'hui plus que centenaires, et à montrer, dans une bien modeste étude, l'évolution qu'a subie au cours des temps la législation des Caisses d'Epargne, ainsi que les modifications nouvelles qu'il est question d'y apporter encore.

Nous verrons ainsi comment les Caisses d'Epargne et de Prévoyance ont été créées grâce à l'initiative de généreux philanthropes. Les Caisses d'Epargne eurent la bonne fortune d'avoir à leur naissance des fondateurs et des administrateurs éclairés, qui surent les doter de règlements judicieusement choisis pour allier à la fois la sécurité et la productivité. Pendant onze ans elles eurent une existence absolument indépendante. L'étude de cette période sera donc forcément assez brève, puisque la législation proprement dite n'existe pas encore, les Caisses n'obéissant qu'aux règles qu'elles se sont données elles-mêmes dans leurs statuts.

Mais à mesure qu'elles se développaient, et c'est une chose commune à tout ce qui progresse, les Caisses d'Epargne se sentirent à l'étroit dans leurs statuts primitifs. Elles durent envisager notamment de nouvelles modalités pour l'emploi de leurs fonds. Dès 1829 elles se tournent vers l'Etat et lui demandent de les aider à faire fructifier les dépôts sans cesse plus nombreux et plus importants qui leur sont confiés. Cet appel à l'aide de l'Etat, il convient de le noter dès à présent, fut spontané de la part des administrateurs des Caisses d'Epargne. Si l'Etat est intervenu, ce n'est qu'après avoir été sollicité de le faire. En même temps qu'il apportait son concours et qu'il assumait la responsabilité de la gestion des dépôts, l'Etat, et c'est assez légitime, intervint pour contrôler les Caisses d'Epargne et pour régler leurs rapports avec les déposants. L'indépendance de ces Etablissements disparaissait du même coup. Pendant de longues années, de 1829 à 1895, les Caisses d'Epargne conservèrent cependant, du moins en théorie, la faculté de rester, comme à leurs origines, libres de gérer elles-mêmes leurs dépôts, et par conséquent de conserver leur entière indépendance. En fait, cependant, toutes les Caisses se rangèrent sous la tutelle de l'Etat.

La loi du 20 juillet 1893 rend légalement obligatoire l'aduction de tous les dépôts dans une même Caisse Centrale : la loi règle alors très étroitement tous les domaines; elle fixe les rapports des Caisses d'Epargne avec les déposants, avec le Trésor ou la Caisse des Dépôts et Consignations, ainsi qu'avec les autres Caisses. Si la gestion proprement dite de ces Etablissements reste confiée au Conseil des Directeurs, celui-ci ne peut exercer son activité que dans des limites nettement définies et malheureusement trop étroites. Nous souhaiterions que les Administrateurs aient une liberté d'action plus grande, qui est justifiée par le caractère même des Caisses d'Epargne ordinaires. Celles-ci, à l'opposé de la Caisse d'Epargne postale, qui est un Etablissement public, restent toujours des organismes privés auxquels la loi et la jurisprudence ont toujours reconnu le caractère d'utilité publique.

L'examen de la législation que nous nous proposons de faire, suivra le développement des Caisses d'Epargne ordinaires (à l'exclusion de la Caisse d'Epargne postale) depuis leurs origines jusqu'à nos jours. Nous limiterons d'ailleurs cette étude aux Caisses de l'intérieur, en négligeant toutes les dispositions accidentelles et temporaires qui n'ont pas d'influence marquée sur l'évolution de la législation proprement dite, et nous nous bornerons à tracer les grandes lignes du régime spécial aux Caisses d'Alsace et de Lorraine.

Les Caisses d'Epargne privées peuvent se constituer sous trois formes : Caisses municipales, autonomes et mixtes. La différence qui en résulte n'affecte d'ailleurs que le mode de recrutement des conseils de Direction. Pour le reste, toutes les Caisses sont soumises exactement aux mêmes règles.

Pour les Caisses d'Epargnes municipales, le Conseil des Directeurs est nommé directement par le Conseil municipal, qui y délègue au moins cinq de ses membres. Le maire est président de droit.

Sous le régime autonome, les nouveaux Directeurs sont recrutés par les Directeurs en exercice; c'est le système de la cooptation. A une certaine époque on vit même quelques

Caisses confier à l'Assemblée des bienfaiteurs le soin de nommer le Conseil de Direction. Mais ce procédé ne fut que rarement employé.

Enfin, les Conseils des Directeurs des Caisses d'Epargne mixtes sont élus, partie par le Conseil municipal et partie par les Directeurs en exercice.

Au début, le Ministre, soucieux d'assurer le fonctionnement normal de l'Institution, préconisait l'adoption du régime municipal. Dans une lettre adressée au Conseil des Directeurs de la Caisse de Bordeaux, le 19 septembre 1855, il justifiait cette préférence par les raisons suivantes : « Lorsqu'un Etablissement est fondé pour une durée illimitée, il importe essentiellement que son administration soit à jamais assurée. Il faut donc que le mode suivant lequel il est pourvu à cette Administration soit combiné de manière à satisfaire à toutes les éventualités. Trois systèmes ont été essayés pour le recrutement des Directeurs des Caisses d'Epargne, et l'expérience a démontré l'insuffisance de deux d'entre-eux. Le premier attribuait la nomination des Directeurs à une Assemblée générale des bienfaiteurs; mais on a été forcé de reconnaître que le corps électoral ne tardait pas à faire défaut... Le second système déférait le remplacement des Directeurs sortants aux Directeurs restés en exercice; mais il est arrivé plus d'une fois que les Directeurs, restés en exercice, ont omis de remplir ce devoir, et que le Conseil en est venu peu à peu à se décomposer... Le troisième système offre au contraire les plus précieuses garanties contre ces dangers. La délégation au Conseil municipal du devoir de nommer les Directeurs équivaut à la création d'un corps électoral, dont l'existence est illimitée comme celle de la Caisse d'Epargne, qui ne saurait manquer en aucun temps et qui ne s'écarterait en outre jamais de ses obligations, sans engager immédiatement vis-à-vis de la Caisse et au profit des déposants une responsabilité considérable, celle de la ville (1). »

(1) Documents déposés aux archives de la Caisse d'Epargne de Bordeaux.

A partir de 1902, au contraire, le Ministère, voulant permettre aux Conseils des Directeurs des Caisses d'Epargne de poursuivre le programme qu'ils s'étaient tracés pour la gestion de leurs Etablissements, se préoccupa de les mettre à l'abri des fluctuations de la politique et leur recommanda d'adopter de préférence la forme autonome.

Le plan que nous adopterons nous est d'ailleurs imposé par le caractère de ce travail qui doit suivre l'ordre chronologique des événements :

Dans un premier et court chapitre nous verrons comment fonctionnaient les Caisses d'Epargne ordinaires sous leur régime entièrement indépendant;

Puis nous suivrons leur développement pendant la période où elles eurent bénévolement recours à l'aide de l'Etat pour la gestion de leurs dépôts;

Nous étudierons ensuite, dans un troisième chapitre, les projets de réforme qui virent le jour sans pouvoir tous aboutir;

Dans une quatrième partie, nous nous arrêterons longuement sur la loi organique du 20 juillet 1895, qui est encore le monument capital de la législation des Caisses d'Epargne;

Enfin, abandonnant parfois l'ordre chronologique pour donner à cette étude un peu plus de clarté, nous passerons en revue, dans un cinquième chapitre, les principales modifications apportées de 1895 à nos jours;

Et nous nous proposons de conclure par l'exposé des réformes envisagées, mais dont la réalisation dépend de l'avenir

CHAPITRE PREMIER

Les origines, La gestion directe par les Caisses d'Epargne.

Le 22 mai 1818, sur l'initiative d'un grand philanthrope, Benjamin Delessert, entouré d'une pléiade de personnalités, auxquelles il avait su faire partager ses idées généreuses, était fondée à Paris, sous la forme d'une Société anonyme, la première Caisse d'Epargne et de Prévoyance française; les statuts en furent approuvés pour trente ans, par ordonnance royale du 29 juillet de la même année.

Ce nouvel établissement, ouvert à toutes les personnes économes et industrieuses, reçoit les versements à partir de un franc. Les dépôts ainsi recueillis et groupés sont employés en rentes sur l'Etat français au nom de la Caisse d'Epargne de Paris; un intérêt, dont le taux est fixé chaque année par le Conseil des vingt-cinq Directeurs chargés de l'administration de la Caisse, est servi sur tous les dépôts de 12 francs ou multiples de 12 francs; cet intérêt, réglé à la fin de chaque mois, est ajouté au capital et rapporte lui-même intérêt pour le mois suivant; il est calculé à partir du premier jour du mois qui suit l'époque où a été versée ou complétée chaque somme de 12 francs, et cesse, pour les remboursements, à partir du premier jour du mois dans lequel a été effectué le retrait. Un préavis de huit jours peut être exigé pour toute demande de remboursements, mais la Caisse d'Epargne s'est réservé la faculté, dont elle usa largement dans l'intérêt de ses déposants, d'effectuer les paiements dans un délai moindre. Lorsque l'importance du compte ouvert au nom d'un déposant le permet, la Caisse d'Epargne en emploie d'office le montant à

l'achat d'un titre de 50 francs de rente sur l'Etat au nom du déposant : c'est pourquoi les Caisses d'Epargne furent à l'origine appelées souvent des « Caisses d'achats de rentes ». Ces titres sont conservés par la Caisse, si le déposant ne demande pas à les retirer, et les arrérages qu'ils produisent sont portés d'office au crédit de leurs titulaires. En 1818, les coupures de rentes sur l'Etat les plus basses étaient de 50 francs.

Ce taux était bien trop élevé; il représentait à cette époque un capital relativement important, surtout pour la clientèle des Caisses d'Epargne qui se recrutait dans les milieux les plus modestes. Benjamin Delessert demanda la création d'inscriptions de rentes plus faibles. L'interdiction de délivrer des coupures inférieures à 50 francs avait été faite dans le but d'éviter la multiplication du nombre des créanciers de l'Etat. Mais justement cette multiplication ne peut que consolider le maintien de l'ordre en attachant, par les liens de l'intérêt, un plus grand nombre de citoyens au développement de l'Etat. Benjamin Delessert cite en exemple la politique suivie en Angleterre. Le 6 juin 1821, développant sa proposition devant la Chambre, il dit notamment : « Si nous avons vu l'esprit » public se montrer si souvent en Angleterre avec tant d'éner- » gie, nous devons l'attribuer en grande partie à ce qu'il y » a dans ce pays plus de 800.000 intéressés dans les fonds » publics, tandis qu'en France il n'y en a pas plus de 180.000. » L'état d'agitation et de malaise intérieur dont souffre ac- » tuellement l'Angleterre est dû principalement aux consé- » quences de la non-division des propriétés territoriales con- » centrées entre trente mille grands propriétaires. On a cher- » ché à corriger en partie cet abus par la division extrême » des fonds publics; bien loin de restreindre, comme en Fran- » ce, la portion qu'on peut en posséder à 50 francs de rentes, » ce qui représente un capital de 860 francs, on délivre des » inscriptions dans les 3 pour cent, consolidés pour des som- » mes aussi minimales qu'on le désire; il y en a même d'un » shilling ou 25 sous de rente... Mais c'est surtout sous le » rapport de la morale et de la politique qu'il est important

» d'examiner cette question. En autorisant la délivrance de
» petites inscriptions à la portée des fortunes les plus mé-
» diocres, vous créerez par là, de la manière la plus simple,
» les moyens de placer solidement les économies de la classe
» moyenne, et vous généraliserez sur-le-champ les immenses
» bienfaits qui résultent de l'établissement des Caisses de
» Prévoyance (1). »

La demande faite par Benjamin Delessert reçut finalement satisfaction dans la loi des finances du 17 avril 1822, qui autorisa la création de coupures de 10 francs de rentes. C'était un résultat très appréciable pour les Caisses d'Epargne en particulier, auxquelles cet abaissement du minimum facilitait dans des proportions très sensibles les transferts au nom des déposants.

D'après l'acte constitutif, la Société anonyme de la Caisse d'Epargne et de Prévoyance de Paris possédait une fortune personnelle de 1.000 francs de Rente perpétuelle, qui lui était constituée par les vingt signataires de l'acte social. Cette fortune personnelle, ou fonds de dotation, qui pourra s'accroître par des dons et legs en dehors des revenus qu'elle produit, doit permettre à la Caisse d'Epargne de couvrir ses frais d'administration sans qu'il y ait à prélever la moindre contribution sur les fonds versés par les déposants qui leur appartiennent intégralement. D'ailleurs les frais de gestion sont minimes : les fonctions de Directeurs sont en effet gratuites, il n'y a pas de fonds social à rémunérer et la Caisse d'Epargne n'utilise encore qu'un personnel des plus restreints.

La marche de l'institution nécessite un contrôle et une surveillance de tous les instants, qui sont réalisés par les Directeurs eux-mêmes, effectivement présents pendant toute la durée des séances. Mais les obligations professionnelles ou autres peuvent retenir ces Directeurs et leur rendre difficile, parfois même impossible, l'exercice de ce contrôle; aussi les statuts prévoient-ils fort sagement que des Directeurs-adjoints,

(1) *Moniteur*, page 822, 7 juin 1821.

dont les fonctions seront également bénévoles et gratuites, pourront être nommés pour aider ou remplacer les Directeurs dans la surveillance des opérations, sans qu'ils soient appelés à participer à la direction de la Caisse d'Epargne. Afin que le public soit tenu au courant de la bonne gestion de l'institution, il est décidé que le bilan des opérations sera publié tous les ans.

La Caisse d'Epargne de Paris étant fondée sans aucun but de lucre, les bénéfices qui pourraient être réalisés ne seront pas répartis entre les souscripteurs du fonds social, mais viennent s'incorporer à la fortune personnelle et grossissent ainsi le gage des déposants, à moins que le Conseil d'Administration ne décide de les employer à augmenter le taux de l'intérêt à servir à ses clients.

Enfin, toute œuvre humaine étant appelée à disparaître dans un délai plus ou moins éloigné, les statuts prévoient qu'à la dissolution de la Société les fonds disponibles, après l'acquittement intégral du passif, seront répartis au marc le franc entre les déposants et les titulaires d'inscriptions de rentes conservées par la Caisse.

Telles sont, en résumé, les principales dispositions de l'acte consécutif de la Caisse d'Epargne et de Prévoyance de Paris. Il semble que, sauf des variantes peu importantes, ces statuts aient été copiés par la plupart des autres Caisses qui se fondèrent en province. On peut donc estimer que le résumé qui précède donne une idée assez juste de ce que furent les premières Caisses d'Epargne et de Prévoyance en France.

Peut-être trouvera-t-on que nous nous sommes trop étendus sur cette matière qui pourrait paraître un peu en dehors du sujet que nous nous proposons de traiter. Il nous a semblé qu'il était utile, au contraire, de donner des renseignements assez détaillés sur l'organisation de la Caisse d'Epargne telle que l'avaient conçue leurs fondateurs. Ceci nous permettra en effet d'apprécier combien ces derniers s'étaient fait une idée exacte du rôle que devaient jouer les Caisses d'Epargne.

Aujourd'hui encore nous trouvons en vigueur nombre de

dispositions contenues dans les premiers statuts de la Caisse de Paris. C'est ainsi que subsistent : la fixation par le Conseil des Directeurs — dans certaine limites toutefois — du taux de l'intérêt pour l'année entière; — la faculté pour les Caisses d'Epargne d'exiger un préavis pour toute demande de remboursement, — la garde des titres de rente achetés pour le compte des déposants et l'inscription des arrérages qu'ils produisent au compte de leurs titulaires, — la constitution d'un fond de garantie ou fortune personnelle, — la gratuité des fonctions de Directeurs ou de Directeurs-adjoints, — la possibilité pour le Conseil des Directeurs de nommer des Directeurs-adjoints suivant les besoins, — la publication annuelle du bilan, — l'attribution à la fortune personnelle, des bénéfices réalisés par la Caisse d'Epargne sans la moindre distraction au profit des souscripteurs du fonds social.

Les différences essentielles qui existent entre les statuts de 1818 et les statuts-types actuels portent sur les points suivants, dont quelques-uns, il est vrai, ont une importance capitale :

1° En ce qui concerne les intérêts à servir aux déposants, trois modifications ont été apportées au mode de calcul primitivement adopté, dont deux sont à l'avantage et la troisième au détriment des déposants; les intérêts sont en effet liquidés par quinzaine et non plus par mois, et en outre ils sont calculés sur toute somme ronde de francs au lieu de l'être par groupe de 12 francs ou multiples de 12 francs; par contre, ils ne sont plus capitalisés, et par conséquent ne rapportent plus eux-mêmes des intérêts qu'une fois par an, le 31 décembre, au lieu d'être capitalisés tous les mois.

2° Les Caisses d'Epargne actuelles ne méritent plus l'appellation de « Caisses d'achats de rentes », qui leur a été parfois donnée. En effet, l'achat d'un titre de rente au nom d'un déposant n'est plus qu'exceptionnel; il est effectué soit à la demande expresse du titulaire, soit d'office lorsque le crédit d'un compte dépasse le maximum autorisé par la loi, et si le titulaire, dûment averti, n'a pas de lui-même ramené son compte à ce maximum par un retrait volontaire.

3° Le délai de préavis que les Caisses d'Epargne peuvent opposer aux demandes de remboursement a été porté de huit à quinze jours; dans la pratique d'ailleurs ce délai est rarement observé, et les demandes de retrait de fonds reçoivent le plus souvent satisfaction immédiate.

4° Si la dissolution d'une Caisse doit être prononcée, la fortune personnelle en est attribuée à des Etablissements similaires, au lieu d'être répartie entre les déposants; cette dernière solution serait d'ailleurs pratiquement à peu près impossible à l'heure actuelle en raison du nombre élevé des déposants qui se chiffre à plusieurs centaines de milliers pour certaines Caisses d'Epargne.

5° Enfin, et surtout, une modification capitale a été apportée dans le mode d'emploi des fonds versés par les déposants. Le Trésor, puis la Caisse des Dépôts et Consignations, ont été substitués aux Caisses d'Epargne dans la gestion de ces fonds, et une variété plus grande a été apportée dans la nature des valeurs autorisées pour en réaliser l'emploi. Et pourtant les règles qui régissent aujourd'hui encore l'emploi des fonds sont parmi les plus critiquées.

Dès l'origine, les Caisses d'Epargne et de Prévoyance jouirent de la faveur du public et de l'autorité. Les autorités religieuses notamment s'empressèrent dans plusieurs villes de donner leur approbation à ces établissements nouveaux qui, en aidant les travailleurs à se constituer des réserves pécuniaires pour les jours sombres de la maladie ou de la vieillesse, étaient appelés à jouer un rôle moral et social dont on ne s'était pas assez préoccupé jusqu'à ce jour. Peu de temps après la création de la Caisse d'Epargne de Bordeaux, la plus ancienne de province, l'archevêque de cette ville, Monseigneur d'Aviau, prenait la décision suivante : « Vu la réponse faite » par Messieurs les Administrateurs de la Caisse d'Epargne et » de Prévoyance du département de la Gironde aux questions » qui leur ont été proposées par l'ordre de Monseigneur l'Archevêque de Bordeaux, Sa Grandeur, après en avoir conféré » avec son Conseil, considérant que la Caisse d'Epargne et de

» Prévoyance ne prend point d'argent à intérêt, mais emploie les sommes qui lui sont confiées en achat de rentes sur l'Etat au compte et au profit des déposants, qu'elle ne fait que faciliter aux particuliers et former en leur nom un contrat légitime et permis.

» Considérant en outre que cet Etablissement ménage aux personnes peu fortunées, mais qui peuvent économiser quelque chose sur le produit de leur travail, une ressource contre les temps fâcheux, la maladie et la vieillesse, qu'il est propre à détourner la classe nombreuse des ouvriers de dépenses folles et immorales, qu'il peut beaucoup servir à exciter l'amour de l'ordre et du travail, et à attacher par l'intérêt personnel au maintien du Gouvernement; d'après ces considérations, Sa Grandeur, de l'avis unanime de son Conseil, approuve et autorise la Caisse d'Epargne et de Prévoyance du département de la Gironde, telle que la présentent les réponses de Messieurs les Administrateurs déposées dans nos archives, déclare à ses diocésains qu'ainsi administrée elle ne renferme rien de contraire aux lois de l'équité et de la religion, et que par conséquent ils peuvent en sûreté de conscience y verser leur argent, et jouir des avantages qu'elle présente (1). »

Donné à Bordeaux le 4 septembre 1821.

Signé :

Ch. Fr. Archevêque de Bordeaux.

En faisant part de cette décision au Conseil des Directeurs, Monseigneur d'Aviau écrivait, le 10 janvier 1822, la lettre suivante :

Monsieur,

« J'ai l'honneur de vous transmettre la décision approbative que j'ai prise en Conseil, relative à la Caisse d'Epargne et de Prévoyance de la Ville de Bordeaux, d'après le référé de son Conseil d'Administration.

(1) Documents originaux déposés aux archives de la Caisse d'Epargne de Bordeaux.

» Il m'a été agréable, Monsieur, de pouvoir revêtir de l'autorité religieuse une institution qui, par sa nature, son objet, les intentions de ses fondateurs et le zèle éclairé de ses dirigeants, promet de si grands biens à la Société, et ménage à la classe pauvre, laborieuse et honnête de si précieuses ressources.

» Je vous prie de faire agréer au Conseil d'administration mes très vifs sentiments d'intérêt et de reconnaissance, et de recevoir personnellement ceux de dévouement et d'estime avec lesquels j'ai l'honneur d'être

» votre très humble

» et très obéissant serviteur. »

Signé : Ch. Fr. Archevêque de Bordeaux.

La diffusion des Caisses d'Epargne en France fut assez lente tant que les Caisses durent assurer elles-mêmes la gestion de leurs dépôts. En 1829, il n'existait encore que douze Etablissements à Paris, Bordeaux, Metz, Rouen, Marseille, Nantes, Troyes, Brest, Le Havre, Lyon, Reims et Nîmes. Ce n'est que dans les années suivantes que les Caisses d'Epargne se multiplièrent. Leur nombre s'élevait à soixante-quinze à la fin de l'année 1834 et à deux cent quatre-vingt-dix à la fin de 1840.

CHAPITRE II

L'intervention de l'Etat

Ordonnance du 3 Juin 1829.

Nous avons vu que les premières Caisses d'Epargne et de Prévoyance employaient leurs fonds uniquement en rentes sur l'Etat. C'était là, sans doute, à l'époque un moyen apte, par les garanties de remboursement qu'il offrait, à inciter les déposants à confier leurs modestes épargnes à ces établissements nouveaux qui, en raison même de leur création récente, ne pouvaient donner comme garanties à leur clientèle, à défaut d'autres références, que la probité de leurs administrateurs et la sagesse des principes qui les dirigeaient.

Il est vite apparu toutefois qu'un tel mode de placement n'était pas sans présenter de graves inconvénients. Les Caisses d'Epargne dont le portefeuille était constitué uniquement en rentes sur l'Etat pouvaient se trouver en difficultés pour rembourser les dépôts non encore convertis en valeurs, si les cours de la rente accusaient une baisse importante. D'autre part les titulaires des rentes achetées d'office en leurs noms par les Caisses d'Epargne subissaient directement les fluctuations de la Bourse. Or, si les fondateurs des caisses avaient voulu faciliter l'épargne chez les travailleurs qui jusqu'alors n'avaient guère le moyen de faire fructifier leurs économies péniblement amassées, ils n'entendaient pas leur faire supporter les aléas des cours de la Bourse.

Un autre mode d'emploi fut donc recherché. Un premier essai fut tenté auprès des Monts de piété. Il se révéla bientôt plus chargé d'inconvénients que d'avantages et fut bien vite

abandonné. C'est alors que, sur la demande de la Caisse d'Epargne de Paris, qui s'inspirait de l'exemple donné en Angleterre, une ordonnance royale du 3 juin 1829, ratifiée par la loi du 2 août de la même année, autorisa les Caisses d'Epargne à verser leurs dépôts en compte courant au Trésor. Plus tard la loi du 31 mars 1837 substituera au Trésor la Caisse des Dépôts et Consignations. C'est encore de nos jours cette dernière administration qui est chargée de gérer les fonds recueillis par les Caisses d'Epargne. L'ordonnance du 3 juin 1829 stipule que l'intérêt servi par le Trésor, au taux de 4 pour cent, ne courra que du dernier jour de la dizaine pendant laquelle les Caisses d'Epargne auront versé leurs dépôts et qu'il cessera d'être liquidé sur les sommes remboursées du jour du paiement. Un préavis de dix jours peut être exigé pour tout retrait de fonds. Enfin les Conseils peuvent prélever, sur l'intérêt servi par le Trésor, une retenue de 0 fr. 50 au maximum pour couvrir les frais de gestion.

Jusqu'alors les Caisses d'Epargne et de Prévoyance, simples établissements privés, étaient entièrement libres; elles n'obéissaient qu'aux règles qu'elles s'étaient données elles-mêmes, et l'Etat n'intervenait que pour autoriser leurs statuts. Mais en se chargeant de la gestion des dépôts, l'Etat entendit régler les rapports des Caisses d'Epargne avec leurs déposants. Dès 1829, apparaissent les limitations fixées par des lois ou décrets pour les versements annuels et les maxima auxquels pouvaient s'élever les livrets, limitations qui existaient déjà dans la législation anglaise. Ces divers maxima subirent de nombreuses variations suivant les circonstances politiques et économiques. Déjà le succès obtenu par les Caisses d'Epargne auprès du public inquiétait certaines catégories de personnes dont les critiques n'étaient pas toujours désintéressées, ni les campagnes animées du seul souci de sauvegarder la responsabilité de l'Etat. Nous relaterons au fur et à mesure qu'ils se produiront les principaux changements apportés aux maxima des livrets ainsi qu'aux versements annuels. Qu'il nous soit permis toutefois de dire dès mainte-

nant que le maximum des livrets s'élève aujourd'hui à 20.000 francs pour les particuliers et à 100.000 francs pour certaines Sociétés et que, depuis la loi du 29 juillet 1916, aucune limite n'est plus apportée aux versements annuels pourvu qu'à aucun moment le total des sommes inscrites sur un livret ne dépasse le maximum autorisé par la loi. L'ordonnance du 3 juin 1829 exigea des Caisses d'Epargne qui voudraient déposer leurs fonds en compte-courant au Trésor, qu'elles limitent à cinquante francs par semaine les versements à inscrire sur un même livret et qu'elles n'admettent aucun crédit supérieur à 2.000 francs. Presque toutes les Caisses d'Epargne demandèrent et obtinrent, en se soumettant aux conditions ci-dessus, de déposer leurs fonds en compte-courant au Trésor. L'importante Caisse d'Epargne de Marseille ne voulut pas toutefois demander cette autorisation et continua de gérer directement les fonds de ses déposants. Mais, lorsque survint la Révolution de Juillet 1830, les cours de la rente subirent de telles dépréciations et les demandes de remboursements furent si importantes que la Caisse d'Epargne de Marseille s'empessa de profiter à son tour des avantages qu'offrait l'ordonnance de 1829. On peut dire que depuis 1830, la presque totalité des fonds recueillis par les Caisses d'Epargne n'a cessé d'être gérée soit par le Trésor, soit par la Caisse des Dépôts et Consignations, et qu'ainsi les Caisses d'Epargne ont abandonné le libre emploi, à l'exception des départements recouvrés d'Alsace et de Lorraine, ainsi que cela sera expliqué en temps voulu.

Loi du 5 Juin 1835

La première loi organique des Caisses d'Epargne date du 5 juin 1835. L'initiative en revient au fondateur de la Caisse de Paris, le député Benjamin Delessert. Dans la pensée de son auteur cette loi avait surtout pour but de favoriser le développement de l'épargne en confiant aux préfets le soin de créer

des Caisses dont l'administration serait assurée par les receveurs des finances, la gestion des fonds ainsi recueillis étant confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations. « Cette loi, » disait Benjamin Delessert, sera le complément de celle sur » l'instruction primaire, car l'instruction sous le rapport » intellectuel, et l'ordre et l'économie sous le rapport matériel sont, après les sentiments religieux, ce qui peut exercer » le plus d'influence sur le bonheur des individus qui doit » être le but de tout gouvernement (1) ».

Cette proposition paraît avoir obtenu de suite un accueil favorable auprès de la commission désignée par la Chambre pour l'examiner. Après diverses modifications au projet de Benjamin Delessert, un texte fut arrêté qui fixait déjà certains principes encore actuellement en vigueur.

La création d'une Caisse d'Épargne et de Prévoyance pouvait être, si l'initiative privée faisait défaut, l'œuvre de l'autorité municipale et non plus préfectorale comme le proposait Benjamin Delessert; le principe de la gratuité des fonctions d'administrateur était maintenu et confirmé; certaines personnalités étaient appelées de droit à faire partie du Conseil d'administration : le préfet, le sous-préfet ou le maire assisté de deux Conseillers municipaux suivant l'importance administrative de la localité siège de la Caisse d'Épargne. Une innovation intéressante montre bien l'appui que le Parlement entendait donner aux Caisses d'Épargne dont les heureux résultats déjà obtenus faisaient présager l'importance du rôle social qu'elles étaient appelées à jouer; les agents des finances devaient prêter gratuitement leur concours pour recevoir les dépôts et satisfaire aux demandes de remboursement. Mais à la demande du Ministre des Finances les fonds par eux recueillis devaient être versés, non à la Caisse des Dépôts et Consignations, ainsi que le proposait Benjamin Delessert, mais en compte-courant au Trésor.

Le rapport de la Commission de la Chambre des Députés

(1) *Moniteur*, page 430, 49 janvier 1834.

contenait encore de nouvelles dispositions dont le principe est toujours en vigueur. C'est ainsi qu'un maximum exceptionnel de 6.000 francs était accordé aux Sociétés de Secours Mutuels, alors que les autres livrets ne pouvaient s'élever qu'à 3.000 francs en capital et à une somme illimitée par l'accumulation des intérêts; que les registres nécessaires au fonctionnement des Caisses d'Epargne étaient exonérés du timbre et de l'enregistrement; que les déposants étaient autorisés à faire transférer leur compte d'une Caisse sur une autre; et enfin que les livrets laissés sans opérations pendant trente ans étaient prescrits et attribués aux Caisses d'Epargne émettrices, ainsi que ceux dépendant de successions dévolues à l'Etat.

La proposition de Benjamin Delessert comportait encore un point très intéressant et qui démontre une fois de plus la profondeur des vues du Président de la Caisse de Paris. Il aurait voulu que la gestion des fonds d'épargne fût confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations, et non plus au Trésor. Un pareil système était déjà pratiqué en Angleterre. Cette proposition échoua devant l'hostilité du Ministre des Finances; elle devait être reprise deux ans plus tard par un autre Ministre des Finances qui sut faire triompher la thèse de Delessert.

Malheureusement ce projet si favorablement accueilli par la Commission fut retardé dans sa réalisation, la Chambre ayant été dissoute en juin 1834 avant d'avoir pu le discuter et l'adopter.

Lorsque la nouvelle Chambre examina la proposition de loi de Benjamin Delessert, quelques critiques assez vives furent faites contre certaines modalités du projet de la Commission. C'est ainsi que furent rejetés : le droit pour les Préfets, les sous-Préfets ou les maires de fonder des Caisses d'Epargne si l'initiative privée faisait défaut; le principe de la collaboration gratuite des fonctionnaires de l'Etat contre lequel s'était élevé Lamartine en disant : « Il ne peut y avoir » de charité utile que la charité volontaire; il n'y a de servi-

» ces bien remplis dans la société que les services salariés (1)»; d'autre part si le maximum des livrets restait fixé à 3.000 francs (sauf pour les Sociétés de Secours Mutuels en faveur desquelles le maximum proposé de 6.000 francs était maintenu) aucun intérêt ne devait plus être servi sur les sommes qui dépassaient ce maximum par la capitalisation des intérêts; cependant malgré les attaques de certains députés qui voulaient ramener à 50 francs par semaine les versements à recevoir sur un même livret, la Chambre maintint le taux de 300 francs que lui proposait sa commission et qui d'ailleurs était déjà autorisé depuis l'ordonnance du 16 juillet 1833 (2); malgré l'avis de la commission la Chambre restreignit aux registres, livrets et quittances l'exonération des droits de timbre et d'enregistrement; elle refusa enfin d'attribuer aux Caisses d'Épargne le produit des livrets sur lesquels aucune opération n'avait été effectuée depuis trente ans.

De son côté, la Chambre des Pairs apporta au texte adopté par la Chambre des Députés deux modifications défavorables aux Caisses d'Épargne : elle accorda au Ministre des Finances que les quittances des Caisses d'Épargne restassent soumises aux règles du droit commun, ce qui supprimait l'exonération du droit de timbre que leur avait accordée la Chambre des Députés; enfin, elle n'accepta pas que les livrets dépendant de successions dévolues à l'Etat ou laissés pendant trente ans sans opérations fussent attribués aux Caisses qui les avaient émis.

En résumé, la première loi organique des Caisses d'Épargne et de Prévoyance votée le 5 juin 1835, stipule que :

1° les caisses sont créées uniquement sur l'initiative privée sous réserve d'une autorisation par ordonnance royale;

(1) *Moniteur*, page 248, 4 février 1833.

(2) La Caisse d'Épargne de Brest avait en effet demandé que les marins, qui à leur débarquement dans un port touchent parfois des sommes très élevées, fussent autorisés à verser au-delà de 50 francs par semaine. Une ordonnance du 16 juillet 1833 fit droit à cette demande et autorisa non seulement les marins, mais tous les déposants quels qu'ils soient, à verser désormais 300 francs par semaine.

2° les fonds recueillis peuvent être versés en compte-courant au Trésor qui servira un intérêt de 4 pour cent;

3° les Caisses d'Epargne qui désireront profiter de cette faculté devront limiter à 300 francs par semaine les versements à recevoir par livret;

4° aucun dépôt ne peut dépasser 3.000 francs en capital, à l'exception de ceux des Sociétés de Secours Mutuels qui pourront s'élever à 6.000 francs;

5° une même personne ne peut être titulaire de plus d'un livret;

6° les transferts de compte sont autorisés entre les Caisses;

7° les registres et les livrets sont exonérés des droits de timbre;

8° les formalités prévues par le décret impérial du 18 août 1807 pour les oppositions et les saisies-arrêts sont applicables aux dépôts des Caisses d'Epargne;

9° sont maintenues les dispositions de l'ordonnance du 3 juin 1829 autorisant les Caisses qui le jugeront utile à prélever sur l'intérêt qui leur est servi par le Trésor une retenue de un demi pour cent au maximum afin de subvenir à leurs frais de gestion.

Enfin la nouvelle loi reconnaissait aux Caisses d'Epargne la qualité d'établissement d'utilité publique.

Au 1^{er} janvier 1835 il y avait en France soixante-quinze Caisses d'Epargne et de Prévoyance groupant 33.639.722 fr. 46 de dépôts appartenant à 79.837 déposants. Après la loi du 5 juin, l'institution prit un essor encore plus grand et sous l'effet d'une bienfaisante émulation, le nombre des Caisses s'accrut rapidement ainsi que l'importance de leurs dépôts et de leur clientèle. A la fin de l'année 1836, il existait en France 223 Caisses d'Epargne totalisant 96.588.700 francs de dépôts, répartis en 178.592 livrets. C'était là un chiffre très élevé pour l'époque. Parmi ces Caisses, 196 utilisaient la faculté que leur donnait après l'ordonnance du 3 juin 1829 la

loi du 5 juin 1835 et leurs dépôts qui s'élevaient à 93.255.000 francs étaient versés en compte-courant au Trésor où ils formaient un élément très important de la dette flottante; cela n'était pas sans présenter de réels inconvénients.

Loi du 31 Mars 1837.

C'est alors que le Ministre des Finances, le comte Duchatel, prit l'initiative de demander au Parlement que la Caisse des Dépôts et Consignations soit substituée au Trésor pour la gestion des fonds recueillis par les Caisses d'Epargne et de Prévoyance. C'était revenir au système préconisé par Benjamin Delessert dans sa proposition de loi de 1835 et qui avait été combattu avec succès par le Ministre des Finances de l'époque. Pour les Caisses d'Epargne elles-mêmes cette modification avait somme toute assez peu d'importance, l'Etat continuant à garantir le service des intérêts et des remboursements. « La » Caisse des Dépôts et Consignations, disait le Ministre, trou- » vera dans le dividende des rentes (achetées par elle en » emploi des fonds versés par les Caisses d'Epargne) l'équi- » valent de l'intérêt dont nous vous proposons de continuer » le bénéfice aux Caisses d'Epargne. Si jamais il résultait soit » du compte des capitaux, soit de celui des intérêts une dif- » férence au détriment de la Caisse, le Trésor public devrait » en répondre. Rien n'est changé sous ce rapport aux garan- » ties données par la loi du 5 juin 1835 ni à ses dispositions » fondamentales... Une seule modification est apportée au » régime établi en 1835 et ce changement doit être considéré » comme une amélioration notable et pour les Caisses d'Epargne et pour le Trésor. Le projet de loi que nous vous pré- » sentons met les Caisses en rapport avec un établissement » dont le caractère se rapproche davantage de leur institution. » Elle leur assure un gage matériel en rentes pour la plus » forte partie de leurs capitaux; elle prépare pour le Trésor » une composition meilleure et plus économique de la dette

» flottante qui ne supportera plus d'une manière indéfinie le
» fardeau d'un compte-courant dont le poids, quelle que fût
» la situation des ressources et des encaisses, ne pouvait être
» allégé.

» Vous n'avez pas à craindre de gêne ni d'embarras pour
» la Caisse des Dépôts; elle aura toujours une partie du capi-
» tal des Caisses d'Epargne placée soit en compte-courant au
» Trésor, soit en bons royaux. Cette réserve sera suffisante
» pour toutes les demandes de remboursements. Si des cir-
» constances extraordinaires survenaient, alors comme
» aujourd'hui, il est vrai, la garantie du Trésor pourrait être
» invoquée, mais les opérations de Trésorerie auraient pour
» base une réserve de rentes considérables, tandis que, dans
» l'état actuel des choses, aucun gage ne soutient les fonds
» des Caisses d'Epargne (1) ».

C'était là de sages paroles et une prudente politique de la part d'un Ministre des Finances qui, en présence de l'élévation constante du solde créditeur des Caisses d'Epargne au Trésor, ne voulait pas que la dette flottante continuât à supporter « d'une manière indéfinie le fardeau d'un compte-courant dont le poids ne pouvait être allégé ».

Ce projet de loi était du reste aussi avantageux pour le Trésor que pour les Caisses d'Epargne. C'est ce qu'après le Ministre faisait ressortir Benjamin Delessert dans le rapport qu'il avait été chargé de présenter à la Chambre des Députés au nom de la Commission. « La disposition proposée sera
» avantageuse au Trésor parce que, n'ayant pas dans l'état
» actuel des choses les moyens de faire valoir tous les fonds
» des Caisses d'Epargne, une trop grande accumulation de
» capitaux pourrait lui devenir onéreuse... Les Caisses d'Epargne trouveront aussi dans ce changement plus de sécurité.
» Le projet de loi leur donne un gage matériel en rentes, gage
» qui n'existe pas actuellement, et elles conserveront néan-
» moins la garantie du gouvernement (2) ».

(1) *Journal des Caisses d'Epargne*, page 303, 15 novembre 1891.

(2) *Moniteur*, page 316, 16 février 1837.

Ce projet souleva, naturellement, des critiques violentes qui peuvent se ramener aux trois points suivants :

1° Il y aurait un danger à ce que l'Etat laisse passer sous la direction d'un établissement distinct du Trésor des sommes aussi considérables que les dépôts des Caisses d'Epargne.

Mais le Ministre des Finances, qui a la haute surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations, est à même de surveiller la gestion qui en sera faite.

2° La Caisse des Dépôts, pour gérer les fonds qui lui seront confiés, devra nécessairement faire des opérations d'achat, ainsi que des opérations de vente pour faire face aux demandes de remboursements. Ces mouvements de fonds, qui pourront porter sur des sommes très importantes, ne seront-ils pas un jour susceptibles de contrarier les opérations de même nature que le Trésor voudrait faire pour son propre compte ? Il aurait pu en résulter en effet une concurrence regrettable entre le Trésor et la Caisse des Dépôts et Consignations si l'on n'avait eu soin de préciser que les achats et les ventes de rentes ne pourraient être effectués par la Caisse des Dépôts qu'avec l'approbation préalable du Ministre des Finances, et, pour les achats du moins, dans une proportion qui ne pourra dépasser celle affectée à l'amortissement par la loi du 10 juin 1833.

3° La Caisse des Dépôts et Consignations serait exposée à subir des pertes importantes dans la réalisation de son portefeuille en cas de panique. Mais pourquoi cet Etablissement aurait-il plus de difficultés à satisfaire aux demandes de remboursement que le Trésor lui-même ? Puisque l'Etat accorde sa garantie à la Caisse des Dépôts, celle-ci peut compter sur un appui total et sans réserve de sa part. Même si devant l'augmentation des demandes de remboursement elle est mise dans l'obligation de réaliser les valeurs de son portefeuille, ne se trouvera-t-elle pas dans la même situation que celle dans laquelle se serait trouvé le Trésor s'il avait continué à gérer les fonds des Caisses d'Epargne ?

Aucune de ces objections ne réussit à convaincre le Parlement et le projet, adopté par 228 voix contre 134 à la Chambre des Députés, et par 80 voix contre 9 à la Chambre des Pairs, devint la loi du 31 mars 1837.

Benjamin Delessert avait proposé un article additionnel stipulant que les remboursements ne pourraient être effectués que dans un délai de quinzaine s'ils n'excédaient pas 150 fr. de un mois s'ils ne dépassaient pas 500 francs, de deux mois pour les demandes comprises entre 500 et 1.000 francs, et de trois mois pour les sommes supérieures à 1.000 francs. Mais devant les réclamations faites par les représentants des Caisses d'Epargne, le rapporteur retira de lui-même cet amendement, qui ne fut par conséquent pas soumis à la discussion.

C'est désormais la Caisse des Dépôts et Consignations qui sera chargée d'administrer, sous la garantie du Trésor public et sous la surveillance de la Commission instituée par l'article 99 de la loi du 28 avril 1816, les fonds que les Caisses d'Epargne et de Prévoyance ont été autorisées à placer en compte-courant au Trésor. La Caisse des Dépôts et Consignations pourra utiliser deux modes de placements; des achats de rentes sur l'Etat avec concurrence et publicité et après autorisation du Ministre des Finances, ou des placements au Trésor, soit en compte-courant à 4 pour cent, soit en bons royaux à échéance fixe. Ces achats ne pourront excéder la proportion affectée à l'amortissement par la loi du 10 juin 1833.

Malheureusement le législateur n'avait pas fixé de limites aux sommes qui pourraient être versées en compte-courant au Trésor. C'était une lacune regrettable qu'il fut bientôt nécessaire de combler.

L'importance de cette loi ne saurait nous échapper. Les bases étaient posées du principe sur lequel vivent encore nos Caisses d'Epargne en ce qui concerne la gestion de leurs dépôts. Sans doute de nombreuses modifications y furent apportées par la suite, d'autres sont encore désirables et une nouvelle proposition de loi est actuellement à l'étude. Mais en

semblable matière saurait-il exister quelque chose de définitif ? Les auteurs de la loi eux-mêmes n'avaient pas pensé faire œuvre définitive, bien au contraire ils reconnaissaient que la loi n'était que provisoire et subordonnée au développement que connaîtraient les Caisses d'Epargne. Quoi qu'il en soit ce régime, dans ses grandes lignes tout au moins, est aujourd'hui encore en vigueur. Malgré ses imperfections, malgré les attaques dont il n'a cessé d'être l'objet de la part des théoriciens du libre emploi, il faut reconnaître que nos Caisses d'Epargne et de Prévoyance ont traversé sans grand dommage des périodes de troubles économiques, politiques et financiers violents et que c'est peut-être à leur régime qu'elles le doivent.

Loi du 22 juin 1845.

Le développement inespéré des Caisses d'Epargne ne tarda pas à éveiller des inquiétudes chez ceux qui avaient la charge de gérer des fonds aussi considérables. Les dépôts étaient remboursables pour ainsi dire à vue. En effet, les dispositions de l'ordonnance du 3 juin 1829 étant toujours en vigueur, la Caisse des Dépôts et Consignations ne peut opposer aux demandes de retrait de fonds que lui adressent les Caisses d'Epargne qu'un délai de préavis de dix jours. Ce délai est manifestement insuffisant si l'on se trouve en face de demandes massives et simultanées. En cas de panique ou de trouble grave pourraient apparaître des difficultés d'autant plus sérieuses que les dépôts des Caisses d'Epargne seraient plus importants. Le Trésor serait-il en mesure de fournir à la Caisse des Dépôts et Consignations les sommes que celle-ci voudrait, presque à l'improviste, retirer de son compte-courant ? Si, par ailleurs, pour subvenir à ses besoins, la Caisse des Dépôts voulait réaliser une partie de son portefeuille et jetait sur le marché des paquets de titres de rente, il s'en suivrait fatalement un effondrement des cours qui pourrait rendre l'opé-

ration désastreuse pour elle. Le danger en présence duquel on se trouvait provenait donc de deux causes : l'importance des remboursements susceptibles d'être demandés et leur exigibilité quasi immédiate.

Dès 1844, le Gouvernement se préoccupa d'y remédier. L'un des éléments du problème paraissait du moins facile à résoudre : pour diminuer l'importance des demandes de remboursement il suffisait d'abaisser le maximum des livrets qui, à cette époque, était de 3.000 francs.

Quant aux dangers provenant de l'exigibilité presque immédiate des demandes de remboursement, la solution en était plus délicate. Déjà la Caisse d'Epargne de Paris, émue d'un commencement de panique qu'elle avait constaté en 1840, s'était préoccupée de la question. Elle avait cru la résoudre en créant deux catégories de livrets : l'un de faible importance (500 francs), remboursable dans les conditions ordinaires, c'est-à-dire dans un délai de huit jours; le second, productif d'intérêts plus élevés, remboursable après un préavis de trois ou six mois. Nous verrons qu'une proposition analogue sera faite à la Chambre des Députés, lors des débats de la loi du 20 juillet 1893 et du 31 mars 1931.

Ce projet — qui ne fut d'ailleurs jamais appliqué par la Caisse d'Epargne de Paris — ne fut pas approuvé par le Ministre des Finances, qui proposa de porter, pour toutes les Caisses d'Epargne de France, le délai de préavis à quinze jours pour les retraits n'excédant pas 500 francs, et à deux mois pour les remboursements supérieurs à cette somme, et de ramener le maximum des livrets de 3.000 à 2.000 francs.

Mais affecter les dépôts dans les Caisses d'Epargne d'un délai de remboursement aussi long, c'est modifier le caractère de l'institution, l'empêcher de remplir pleinement son rôle et détourner d'elle les petits déposants, pour lesquels ces établissements ont été justement fondés, et qui peuvent avoir un besoin immédiat des modestes économies qu'ils ont amassées. C'est ce que fit ressortir très justement Lanjuinais lors de la discussion à laquelle ce projet donna lieu à la Chambre des

Députés. « Les délais de remboursement éloigneront la petite » épargne qu'ils auront découragée. Ceux qu'on appelle les » capitalistes vivent de l'intérêt de leur capital et ils n'ont » pas besoin du capital lui-même; aussi ne seront-ils pas in- » quiets d'un délai de deux mois; ils savent parfaitement que » l'Etat est le meilleur de leurs débiteurs et qu'au bout de » deux mois l'Etat ne manquera pas de payer; ils pourront » attendre. Mais le petit déposant qui a versé son mince pécule » à la Caisse d'Epargne, que le travail vienne à manquer, » qu'une maladie vienne frapper sa femme ou ses enfants, » qu'il lui faille payer son loyer, il faut qu'il dispose de son » capital, ce n'est pas demain, c'est aujourd'hui qu'il en a » besoin, et le projet l'obligera d'attendre deux mois avant » qu'il puisse rentrer en possession de son pécule. Les dépo- » sants ne pouvant pas attendre des délais seront circonvenus » par des usuriers de bas étage qui leur escompteront leurs » livrets avec des primes énormes. Il s'établira un agiotage » scandaleux sur les livrets (1). »

La majorité de la Chambre entendit ces sages paroles et rejeta ces dispositions du projet ministériel.

La Chambre n'adopta pas non plus un projet tendant à servir des taux d'intérêt différents suivant l'importance des fonds : le député Garnier-Pagès proposait un intérêt de 4 pour cent sur tous les dépôts n'excédant pas la moitié du maximum autorisé, et de 3 pour cent pour les versements supérieurs. Un autre député, Durand, soumit un projet à peu près semblable, qui ne différait du précédent que par les modalités d'application : les déposants auraient eu la faculté de se faire ouvrir deux livrets : l'un au maximum réduit de 1.000 francs favorisé d'un intérêt de 4 pour cent, le second, pouvant s'élever à 2.000 francs, n'était productif que d'un intérêt de 3 pour cent. La Chambre, fort justement, rejeta les deux propositions, en raison des difficultés presque insurmontables devant lesquelles se trouveraient les Caisses d'Epargne pour affecter

(1) *Moniteur*, page 990, 16 avril 1843

des taux d'intérêt différents à un même compte qui, par le jeu des versements et des remboursements, serait susceptible de passer plusieurs fois au cours de la même année d'une catégorie dans une autre.

Bref, après ratification par la Chambre des Pairs qui n'apporta aucune modification au texte adopté par la Chambre des Députés, fut votée la loi du 22 juin 1845, dont les dispositions principales étaient les suivantes :

1° Aucun déposant ne peut verser plus de 300 francs par semaine; le maximum des livrets est abaissé de 3.000 à 1.500 francs, mais peut être porté à 2.000 francs par l'accumulation des intérêts. Une triple exception est faite cependant en faveur :

a) Des sociétés de Secours mutuels dont le maximum, maintenu à 6.000 francs, peut atteindre 8.000 francs avec les intérêts.

b) Des remplaçants dans les armées de terre et de mer qui peuvent verser aux Caisses d'Epargne, sans limitation de sommes, le prix du remplacement, mais seront tenus de ramener leur livret au maximum ordinaire à l'expiration de leur remplacement.

c) Des marins qui au moment de leurs embarquements ou de leurs débarquements peuvent verser en une seule fois leur solde jusqu'à concurrence du maximum légal, soit 1.500 fr.

2° La possession de plusieurs livrets par le même déposant, soit dans la même Caisse, soit dans des Caisses différentes, est interdite et entraîne la suppression de tout intérêt.

3° Lorsque le compte dépassera le maximum prévu par la loi, il cessera de produire des intérêts. C'était là une disposition sévère et même inique puisque la suppression des intérêts s'appliquait, non seulement aux sommes qui dépassaient le maximum autorisé, mais à la totalité du dépôt.

4° Enfin les déposants sont autorisés à faire acheter sans frais par les Caisses d'Epargne de la rente sur l'Etat par coupure d'au moins 10 francs de rente; le prix en sera prélevé

directement sur le montant du livret. Toutefois si les Caisses d'Epargne sont chargées de la garde des rentes ainsi achetées, lorsque les titulaires négligent de les retirer, elles ne sont pas encore autorisées à en percevoir les arrérages pour les inscrire au compte de leurs titulaires.

Loi du 30 juin 1851.

Ces deux dernières dispositions furent modifiées par la loi du 30 juin 1851, dont l'initiative revient à Benjamin Delessert, neveu du fondateur de la Caisse d'Epargne de Paris, et lui-même Membre du Conseil des Directeurs de cette Caisse. Désormais, lorsque, par suite de la capitalisation des intérêts, un compte dépassera le maximum légal, il sera acheté d'office par la Caisse d'Epargne 10 francs de rente sur l'Etat si le déposant n'a pas, dans un délai de trois mois, ramené son compte dans les limites autorisées. Toutefois les exceptions déjà faites en faveur des marins et des remplaçants sont maintenues. Enfin, les Caisses d'Epargne sont chargées de percevoir et d'inscrire au compte des titulaires les arrérages des rentes dont elles ont la garde.

Malheureusement, si la loi sur ces deux points apportait des modifications très heureuses, on peut regretter que par ailleurs elle ait abaissé à 4.000 francs le maximum des livrets ordinaires. Malgré les efforts de Benjamin Delessert junior, la Chambre des Députés n'autorisa, ni à élever les comptes jusqu'à 4.250 francs par l'accumulation des intérêts, ni à porter, à titre exceptionnel, le maximum des livrets à cette somme pour les habitants des villes de plus de quatre-vingt mille âmes. Benjamin Delessert faisait ressortir que la vie étant plus chère dans les grands centres que dans les petites villes ou dans les campagnes, il était équitable de permettre aux ouvriers, petits employés, domestiques des grandes villes, de se ménager des réserves plus importantes; cet argument ne prévalut pas auprès de la Chambre, décidée avant tout à réduire

autant que possible les responsabilités que pouvait présenter l'accumulation dans les Caisses d'Epargne de capitaux toujours plus importants. Seules les sociétés de Secours mutuels furent autorisées à laisser leurs dépôts s'élever par la capitalisation des intérêts de 6.000 à 8.000 francs; ce chiffre dépassé, le compte était ramené au maximum légal dans les mêmes conditions que pour les particuliers, mais le titre de rente acheté d'office s'élevait alors à 100 francs au lieu de 10.

Enfin, pour la première fois, le législateur oblige les Caisses d'Epargne et de Prévoyance à prélever sur les intérêts qui leur sont servis par la Caisse des Dépôts et Consignations une retenue destinée à couvrir leurs frais de gestion. Cette retenue obligatoire pour un quart de franc pour cent était facultative pour un autre quart. A titre exceptionnel la Caisse d'Epargne de Paris, qui au cours des années précédentes avait eu des frais de gestion particulièrement lourds, est autorisée à prélever en tout jusqu'à trois quarts de franc pour cent.

On peut regretter que malgré tous les inconvénients qui avaient été démontrés, le législateur ait maintenu la suppression de tout intérêt sur les comptes qui, dans un délai de trois mois, n'auraient pas été ramenés au maximum de 4.000 francs. Il eût été sans doute logique de suspendre le service des intérêts sur la partie des dépôts excédant le nouveau maximum; mais il paraît injuste d'étendre cette mesure à la totalité du compte alors surtout que beaucoup de titulaires, pauvres gens peu au courant des lois nouvelles, ignoraient sans doute que ce maximum venait d'être abaissé.

Loi du 7 mai 1853.

Cet article ne devait d'ailleurs pas tarder à disparaître sous la pression notamment de la Caisse d'Epargne de Paris qui ne cessait d'en réclamer l'abolition.

Les Ministres des Finances et du Commerce soumirent à l'examen du Conseil d'Etat un nouveau projet de loi appliquant

aux comptes non encore ramenés au nouveau maximum de la loi du 30 juin 1834 les dispositions prévues pour les dépôts qui dépasseraient ce maximum par la capitalisation des intérêts, c'est-à-dire l'achat d'office de rentes sur l'Etat jusqu'à concurrence de cet excédent. Enfin, adoptant un vœu souvent exprimé par la Caisse d'Epargne de Paris, ce projet étendait aux certificats de propriété des Caisses d'Epargne les immunités fiscales accordées par la loi du 28 floréal de l'an VII. Malheureusement à côté de ces réformes, si ardemment désirées, figuraient aussi des dispositions qui constituaient autant d'entraves au développement des Caisses d'Epargne : l'intérêt qui avait été ramené de 5 à 4,50 pour cent par la loi du 30 juin 1834 subissait une nouvelle réduction et ne devait plus s'élever qu'à 4 pour cent; enfin, chose plus grave, les versements ne devaient pas être supérieurs à 200 francs par semaine et par compte.

Le Conseil d'Etat approuva ce projet et le compléta même en y introduisant un article relatif à la prescription des comptes que Benjamin Delessert avait déjà demandée en vain lors de la discussion de la loi du 5 juin 1833. Le projet du Conseil d'Etat prévoyait que tout compte sur lequel aucune opération n'a été faite depuis trente ans serait acquis à la Caisse d'Epargne émettrice et que les titres de rente achetés d'office ou non pour les titulaires de ces livrets seraient remis à la Caisse des Dépôts et Consignations où ils resteraient à la disposition de leurs propriétaires. Enfin il repoussait l'abaissement de la limitation apportée aux versements hebdomadaires.

Naturellement les adversaires des Caisses d'Epargne profitèrent des débats qui s'ouvrirent à la Chambre sur ce projet de loi pour essayer d'apporter de nouvelles entraves au développement de l'Institution. Ils réclamèrent d'abord la limitation à 500 francs des sommes qui pourraient être versées sur un même livret et la fixation à 50 francs du maximum des versements hebdomadaires; puis de nouveau fut reprise la proposition déjà faite lors de la discussion de

la loi du 22 juin 1843, d'augmenter la durée du préavis en n'autorisant plus les Caisses d'Epargne et de Prévoyance à rembourser que par acomptes de 200 francs tous les deux mois. Une attaque nouvelle fut enfin dirigée contre les femmes mariées et les mineurs qui demandaient l'ouverture d'un livret à leur nom. Certains députés auraient voulu subordonner la délivrance de tels livrets à la justification que les demandeurs avaient un intérêt distinct de celui de leur mari, de leur père ou de leur tuteur.

Ces amendements furent victorieusement combattus par la Commission qui demanda et obtint leur rejet. Mais cette même Commission apporta une modification très importante au projet concernant la prescription des comptes abandonnés. Considérant que les versements faits aux Caisses d'Epargne et de Prévoyance ont le caractère d'un dépôt et sont par conséquent imprescriptibles, elle ne consentit pas à abandonner aux Caisses émettrices les livrets restés sans opérations depuis trente ans. Toutefois le nombre sans cesse croissant de ces dépôts devenait une gêne de plus en plus considérable pour les Caisses d'Epargne qui ne pouvaient indéfiniment en assurer la garde. Aussi pour concilier les principes du droit civil avec l'intérêt évident qu'il y aurait à ne pas laisser s'accumuler ces livrets abandonnés par leurs titulaires, la Commission proposa que leur montant soit converti en rentes sur l'Etat qui seraient déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations, et que seuls les reliquats de trop faible importance pour être ainsi employés soient attribués aux Caisses d'Epargne. Le Conseil d'Etat se rallia finalement à cette proposition qui fut adoptée presque sans débat, ainsi que le projet élaboré par le Ministère, et qui devint la loi du 7 mai 1853.

Création d'un fonds de réserve.

Jusqu'à présent il n'existait qu'une séparation incomplète entre le Trésor et la Caisse des Dépôts et Consignations char-

gée de gérer les fonds des Caisses d'Epargne. Si les revenus produits par le portefeuille des Caisses d'Epargne étaient supérieurs à ceux que la Caisse des Dépôts et Consignations devait servir à ces établissements, la différence était versée au Trésor. Par contre, si ces revenus devenaient un jour insuffisants, c'était au Trésor qu'incombait la charge de parfaire la différence. Il y avait là une situation qui pouvait grever lourdement le Trésor et à laquelle il était utile de remédier. Aussi le Ministre des Finances, d'accord avec la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations et le Ministre du Commerce, créa-t-il, par arrêté du 20 décembre 1860, une Caisse de réserve administrée par la Caisse des Dépôts. A cette caisse de réserve devait être affecté chaque année le surplus des recettes après le paiement de l'intérêt de 4 pour cent assuré aux Caisses d'Epargne. Si le portefeuille devenait insuffisant pour assurer le service des intérêts, les valeurs composant le fonds de réserve devaient servir à combler la différence et le Trésor n'était plus appelé à intervenir que lorsque ce fonds tout entier aurait été absorbé.

Projet de réforme de 1869. Décret du 23 août 1875.

Les limites apportées aux versements hebdomadaires et au maximum des livrets ne tardèrent pas à apparaître trop basses, même aux esprits les plus timorés. La dépréciation monétaire qui s'était produite depuis 1853 fit apparaître comme manifestement trop faible le maximum de 4.000 francs par livret. Cette insuffisance était encore plus sensible dans les grands centres où, le prix de la vie ayant augmenté dans des proportions importantes, les salaires avaient suivi une ascension correspondante. D'autre part, les Caisses d'Epargne ne possédaient encore qu'un nombre de bureaux et de succursales trop faible eu égard à la population de la France; cette insuffisance se faisait surtout sentir dans les campagnes. Il n'existait en effet au 1^{er} janvier 1869 que 320 Caisses d'Epargne.

gne, dont 509 seulement ont fonctionné, et 598 succursales. Les sièges des Caisses d'Epargne se répartissaient comme suit : 88 dans des chefs-lieux de département; 262 dans des chefs-lieux d'arrondissement; 157 dans des chefs-lieux de canton, et 13 dans des communes.

Et cependant autour de nous l'exemple était proche de Caisses d'Epargne qui, en donnant à leurs déposants la possibilité de se constituer des réserves relativement importantes, leur ouvraient leurs guichets jusque dans les plus petits villages. En Grande-Bretagne et en Irlande la Caisse d'Epargne (Saving Bank) était gérée par l'administration des postes, avec la garantie de l'Etat, et le maximum des dépôts était alors d'environ 5.000 francs. En Belgique, la Caisse d'Epargne, avec une direction unique, rayonnait dans tout le royaume. La France, pays de l'épargne par excellence, allait-elle rester en arrière ?

Dès le mois de mai 1866, un projet de loi était soumis au Conseil d'Etat pour élever à 600 francs les versements à recevoir dans la même semaine, et à 2.000 francs le maximum des livrets, qui pourrait être porté à 3.000 francs par la capitalisation des intérêts. Avant que le Conseil d'Etat ait fait connaître son avis, une Commission de quinze membres est chargée par l'Empereur, sur la proposition des Ministres des Finances et du Commerce, d'établir un rapport sur les améliorations qu'il conviendrait d'apporter au régime des Caisses d'Epargne. Le Sénat est saisi à son tour du projet; le rapporteur propose que dans chaque commune où n'existe pas de bureau d'épargne (Caisse centrale ou succursale) un Conseiller municipal, assisté du Secrétaire de la mairie, soit habilité à recevoir les dépôts jusqu'à concurrence de 3.000 francs, avec mission de les transmettre, dès le lendemain, ainsi que les livrets sur lesquels ont été portées les opérations, à la Caisse des Dépôts et Consignations par l'intermédiaire du percepteur.

Aucun de ces projets ne devait d'ailleurs aboutir. Tout en reconnaissant les beaux résultats obtenus en Grande-Breta-

gne et en Belgique, nos législateurs n'osaient adopter les mesures qui avaient permis à ces deux pays de connaître un tel essor. Personne n'osait demander pour les Caisses d'Epargne françaises des modes de placement aussi divers que ceux adoptés par la Caisse d'Epargne et de retraite du royaume de Belgique, qui acceptait des dépôts presque illimités. D'un autre côté, le manque de personnel et le souci d'éviter l'intrusion de l'Etat dans une œuvre d'initiative privée, n'incitaient pas à introduire chez nous le système anglais, qui confiait aux agents des postes le soin de collecter l'épargne et de servir d'intermédiaire entre l'Etat et les déposants.

La Commission nommée spécialement pour étudier la réforme fit cependant une œuvre réalisatrice. Sans répondre entièrement aux espoirs un moment nourris, les modifications qu'elle proposa n'en constituaient pas moins des améliorations susceptibles de pallier aux inconvénients qui paralysaient les Caisses d'Epargne dans leur développement. Ses propositions se rapportaient aux deux points suivants :

1° Le concours des percepteurs et des receveurs des postes aux Caisses d'Epargne déjà existantes, dans la limite de leur département, et moyennant une rémunération de cinquante centimes pour cent au maximum prélevée sur l'ensemble des intérêts servis à la Caisse d'Epargne par l'Etat.

2° Le maintien du maximum des livrets à 1.000 francs, mais en supprimant la limitation des versements hebdomadaires.

Ce projet, adopté par le Gouvernement, fut soumis à l'examen du Conseil d'Etat à la fin de 1869. Malheureusement, les événements tragiques et douloureux qui éclatèrent en 1870 détournèrent l'attention de ce projet, qui fut provisoirement abandonné.

L'étude des réformes à apporter au régime des Caisses d'Epargne ne fut reprise, sans succès, qu'après la fin de la tourmente en 1872. Une proposition, défendue par Denormandie, Membre du Conseil des Directeurs de la Caisse d'Epargne de Paris, qu'il devait présider quelques années plus tard, re-

prenait en les complétant les modifications déjà demandées en 1869. Cette proposition réclamait :

1° L'autorisation pour la femme mariée et le mineur de faire valablement des opérations sans l'assistance de son mari ou de son représentant légal (cette mesure s'inspirait directement de ce qui se pratiquait en Angleterre depuis longtemps déjà).

2° Que le maximum des livrets soit porté à 3.000 francs, qui pourraient être versés en une ou plusieurs fois. La Commission ramena le maximum à 2.000 francs, avec une marge supplémentaire de 500 francs pour les intérêts.

3° Que les remboursements puissent n'être effectués que dans des délais plus ou moins longs suivant leur importance : le délai de préavis serait porté à quinze jours pour les remboursements qui n'excèderaient pas 1.000 francs, à un mois pour ceux compris entre 1.000 et 2.000 francs, et à deux mois pour les retraits plus élevés.

4° Que dans les périodes de crise les remboursements soient limités à 50 francs par livret et par quinzaine.

5° Que le taux de l'intérêt servi par la Caisse des Dépôts et Consignations soit porté à 4,50 pour cent.

6° Enfin, que les percepteurs, auxquels la Commission ajouta les receveurs des postes, puissent, après autorisation par le Ministre des Finances, apporter leur concours aux Cais-
ses d'Epargne.

Devant l'hostilité de l'Assemblée, qui rejeta presque toutes ces propositions, la Commission retira son projet. Toutefois, ses efforts ne furent pas complètement vains. Si aucune loi nouvelle ne venait donner aux Caisses d'Epargne les possibilités de développement que les déposants attendaient d'elles, l'accès de ces établissements fut facilité par le décret du 23 août 1873, qui permettait le concours des percepteurs et des receveurs des postes après autorisation ministérielle. Un autre avantage fort appréciable fut encore accordé aux Caisses par ce même décret : les quittances des sommes déposées aux Cais-
ses d'Epargne ou remboursées par elles à leurs déposants

étaient exemptées de l'impôt du timbre. En raison de la modicité des sommes retirées par les déposants, cet impôt constituait une charge hors de proportion avec les mouvements de fonds, et les Caisses d'Épargne n'avaient cessé d'en réclamer énergiquement la suppression.

Loi du 9 avril 1881. La Caisse d'Épargne postale.

Malgré le décret du 23 août 1875, les imperfections de la législation des Caisses d'Épargne et de Prévoyance françaises, que les enquêtes de la Commission auprès des pays étrangers avaient fait ressortir encore davantage, démontraient la nécessité d'une réforme profonde. Une première proposition, due à l'initiative parlementaire, fut faite par le député Legrand, qui voulait confier aux receveurs des postes, dans toutes les localités dépourvues de Caisses d'Épargne, le soin de recueillir les dépôts jusqu'à un maximum de 4.000 francs. Il faut d'ailleurs bien se garder de confondre cette proposition avec celle dont le député Denormandie avait été rapporteur en 1869, et à laquelle le décret du 23 août 1875 avait donné satisfaction. D'après ce décret, si les percepteurs et les receveurs des postes pouvaient prêter leur concours aux Caisses d'Épargne, le rôle de ces fonctionnaires se bornait à servir d'intermédiaires entre les déposants et les Caisses. La proposition Legrand tendait au contraire à créer une Caisse d'Épargne postale, entièrement distincte des Caisses d'Épargne privées, et qui, par l'intermédiaire de ses agents, opérerait pour son propre compte.

Le Gouvernement reprit cette proposition en l'amplifiant encore. Dans le projet qu'il déposait en 1880, tous les bureaux de poste sans exception, même ceux des localités pourvues déjà de Caisses privées, étaient appelés à recevoir des dépôts pour le compte d'une nouvelle administration appelée Caisse d'Épargne postale. Cette Caisse postale bénéficiait dès sa création d'avantages considérables, provenant à la fois du nombre très élevé de ses bureaux disséminés dans la France en-

tière, de la possession d'un personnel déjà existant, et de l'absence de frais généraux supplémentaires. Mais bien plus, le législateur lui accordait en outre des privilèges tels qu'ils risquaient de provoquer la disparition des caisses privées, incapables de résister à une semblable concurrence. Le projet de loi prévoyait en effet pour les dépôts de la Caisse d'Epargne postale un maximum de 2.000 francs, que la Commission de la Chambre élevait même à 3.000 francs. A la même époque, les livrets des Caisses d'Epargne et de Prévoyance privées restaient toujours limités à 1.000 francs, la Chambre ayant refusé quelques années plus tôt, en 1872, d'adopter ce maximum de 3.000 francs qui lui était précisément proposé et qu'elle accordait d'emblée à la Caisse postale.

Si ce projet de loi, déjà adopté par la Chambre des Députés, avait été voté par le Sénat, c'en était fait des Caisses d'Epargne privées. Allait-on sacrifier ainsi cette belle institution, qui avait eu la charge ingrate d'ouvrir la voie dans laquelle, forte de l'expérience acquise, l'institution nouvelle n'avait plus qu'à avancer ? D'un autre côté, la Caisse postale, qui était entièrement gérée par l'Etat, trouverait-elle auprès du public le même succès que les Caisses d'Epargne ordinaires, organismes privés, qui groupaient alors plus de 1.280 millions de francs, appartenant à 3.841.000 déposants ? Il est permis d'en douter. Malgré tout, la création d'une Caisse d'Epargne postale répondait à un besoin réel. En 1880, pour les 36.056 communes que comptait la France, il n'y avait encore que 1.405 bureaux d'épargne, dont 869 succursales et 536 Caisses principales, auxquelles 530 percepteurs et 145 receveurs des postes prêtaient leur concours. C'était assurément très insuffisant; la grosse majorité de la population rurale, où le sens de l'économie est cependant si développé, ne pouvait que difficilement profiter des bienfaits des Caisses d'Epargne tant que celles-ci n'auraient pas installé des bureaux à proximité de ces futurs déposants. Sur les 536 Caisses existantes, 85 avaient leur siège dans un chef-lieu de département, 253 dans un chef-lieu d'arrondissement, et seulement 182 dans un canton, et 16 dans

une commune; il est vrai qu'il faut ajouter à ces deux dernières catégories la presque totalité des 869 succursales qui étaient généralement établies dans de petits centres. A ce point de vue, la Caisse d'Epargne postale, avec ses bureaux de poste ouverts jusque dans les plus petites communes, était remarquablement outillée pour suppléer aux déficiences des Caisses ordinaires. Elle avait donc un rôle très intéressant à remplir, et c'est ce qu'avait bien vu le Ministre des Postes, qui déclarait lui-même au cours de la discussion devant le Sénat : « Ce que nous voulons, c'est laisser aux Caisses d'Epargne » actuelles leur clientèle et nous réserver d'en créer une nouvelle (1) ».

Mais encore fallait-il, puisque la Caisse d'Epargne postale ouvrait ses guichets dans les villes où fonctionnaient déjà des Caisses privées, que celles-ci ne fussent pas dans leur propre territoire en état d'infériorité vis-à-vis de leur nouvelle rivale. Or comment pourraient-elles se défendre si elles ne luttaien pas toutes les deux à armes égales ? Pourquoi la Caisse d'Epargne postale bénéficierait-elle de prime abord des avantages que les Caisses privées avaient réclamés pour elles depuis si longtemps, avec une ardeur et une constance qui n'avaient d'égal que l'insuccès auquel leurs réclamations étaient vouées ? C'est ce que comprit le Sénat qui, en adoptant le nouveau projet établi en faveur de la Caisse postale, étendit aux Caisses d'Epargne privées les améliorations qu'il contenait.

Le Ministre des Postes était d'ailleurs le premier à reconnaître qu'il était juste d'accorder aux Caisses déjà existantes les avantages que la nouvelle loi procurait à la Caisse postale. Celle-ci n'était pas créée dans le but de faire de la concurrence aux Caisses privées, et le Ministre lui-même demandait que ces dernières bénéficient d'un taux d'intérêt. « Nous laissons aux Caisses d'Epargne actuelles, disait-il au Sénat, » tous les privilèges et tous les avantages dont elles jouis-

(1) *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Sénat, p. 498, 29 mars 1881.

» sent... Nous faisons plus, nous ne réclamons que 3,25 pour
» cent pour l'intérêt et les frais de la Caisse d'Epargne pos-
» tale. Nous ne prétendons pas, néanmoins, réduire les 4
» pour cent attribués par les lois anciennes aux Caisses
» d'Epargne ordinaires. Si nous voulons faire de la concur-
» rence aux Caisses d'Epargne, c'est en acceptant des condi-
» tions d'existence moins avantageuses (1). »

Lorsque le projet ainsi complété revint devant la Chambre des Députés, il fut adopté sans modifications, et devint la loi du 9 avril 1881

Les avantages les plus importants dont bénéficièrent ainsi les Caisses d'Epargne privées furent les suivants :

1° Une modification importante est apportée dans le mode de calcul des intérêts servis aux déposants. Aux termes de l'article 5, du décret du 13 avril 1852, ces intérêts avaient pour point de départ (ou d'arrêt) le jour correspondant de la semaine qui suit le jour où le versement a eu lieu, ou qui précède le jour où le remboursement avait été effectué. Désormais les intérêts courront à partir du 1^{er} ou du 16 qui suit le versement, et ils cesseront d'être liquidés à partir du 1^{er} ou du 16 qui précède le remboursement.

2° La femme mariée, quel que soit le régime matrimonial adopté, et le mineur sont autorisés à agir seuls et sans l'assistance du mari ou du représentant légal, sauf faculté pour ces derniers de faire opposition. (Cette réforme avait été demandée déjà sans succès, on s'en souvient, par M. Denormandie, en 1872.)

3° Le maximum des livrets est porté à 2.000 francs, qui peuvent être versés en une ou en plusieurs fois.

4° De plein droit les livrets des sociétés de Secours mutuels peuvent s'élever à 8.000 francs; en outre le Ministre peut autoriser les Sociétés de coopération ou de bienfaisance à bénéficier de ce maximum exceptionnel.

5° Les receveurs des postes n'étaient plus autorisés à prêter leur concours aux Caisses d'Epargne privées; cette mesure

(1) *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Sénat, p. 498, 29 mars 1881.

n'avait d'ailleurs plus d'objet par suite de la création de la Caisse postale.

6° Lorsque le compte d'un déposant dépassera le maximum prévu par la loi, les Caisses d'Epargne devront désormais en donner avis au titulaire par lettre recommandée. A partir de cet envoi aucun intérêt n'est plus servi sur l'excédent. Si dans un délai de trois mois, le déposant n'a pas réduit volontairement son compte, il lui sera acheté d'office une inscription de rente de 20 francs (et non plus de dix); pour les Sociétés autorisées à verser jusqu'à concurrence de 8.000 francs, la somme de rente achetée dans les mêmes conditions sera de 100 francs.

7° Adoptant ce qu'il avait rejeté en 1872, le législateur autorise cette fois-ci le Président de la République à prendre, en cas de crise grave, un décret délibéré en Conseil d'Etat limitant les remboursements à 50 francs par quinzaine.

8° Les Caisses d'Epargne sont autorisées à se décharger des quittances, pièces ayant plus de trente ans de date, ainsi que des livrets soldés depuis le même laps de temps.

9° Enfin les actes nécessaires au service des Caisses d'Epargne sont exemptés des droits de timbre et d'enregistrement.

Ces modifications apportées au régime des Caisses d'Epargne donnaient enfin satisfaction aux vœux si souvent et depuis si longtemps émis. Sans doute les Caisses d'Epargne privées n'en bénéficiaient pour ainsi dire que par ricochet, puisque dans l'esprit de la Chambre ces améliorations, qui ne devaient profiter qu'à la Caisse d'Epargne postale, auraient en fin de compte constitué autant d'armes contre elles; qu'importe après tout, puisque grâce à la sagesse du Sénat, elles obtenaient satisfaction !

Limitation du compte-courant de la Caisse des Dépôts au Trésor.

La concurrence de la Caisse postale ne devait pas ralentir le développement des Caisses d'Epargne privées. Il semble

bien que les paroles du Ministre des Postes se soient réalisées et que chacune de ces institutions ait eu sa clientèle particulière. L'une et l'autre voyaient le nombre de leurs clients et l'importance de leurs dépôts s'accroître d'une façon constante et régulière. Les Caisses d'Epargne privées, qui comptaient au 1^{er} janvier 1881 3.841.470 livrets groupant 1.280.528.386 fr. de dépôt, voyaient au 1^{er} janvier 1886 ces chiffres s'élever, après avoir suivi une progression ininterrompue, à 4.937.663 pour le nombre des livrets et à 2.211.233.770 francs pour le solde dû à leurs déposants. De nouveau se posa le problème de l'emploi des fonds par la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci, aux termes de la loi du 31 mars 1837, ne pouvait adopter comme mode de placement que les valeurs de l'Etat, ou se faire ouvrir un compte-courant au Trésor. Malheureusement cette loi, qui avait précisément pour but de soulager le Trésor, n'avait fixé aucune limite à ce compte-courant; il y avait là une lacune regrettable qu'il devenait nécessaire de combler. Le compte-courant ouvert à la Caisse des Dépôts et Consignations pour les Caisses d'Epargne privées s'élevait en effet à des proportions de plus en plus importantes. Il en résultait que la dette flottante s'augmentait ainsi de sommes que le Trésor n'avait pas toujours la possibilité d'employer. Le but recherché par le législateur n'était donc pas atteint.

Le compte-courant au Trésor s'élevait en effet à :

377.309.588 francs en 1880
508.960.360 francs en 1881
959.208.289 francs en 1882
132.012.977 francs en 1883
259.924.107 francs en 1884
et 431.483.900 francs en 1886

Si le compte présentait en 1883 et en 1884 une diminution aussi sensible, c'est parce que, la loi du 30 décembre 1882 ayant ordonné sa consolidation, il fut remis au cours de ces deux années 44.629.620 francs de rentes 3 pour cent amortissables pour un capital de 1.194.033.632 francs. Le compte-

courant ayant atteint de nouveau en 1886 des proportions trop élevées, une nouvelle consolidation fut ordonnée par la loi du 1^{er} mai 1886 en vertu de laquelle il fut encore attribué à la Caisse des Dépôts et Consignations 13.137.894 francs de rente 3 pour cent perpétuel représentant un capital de 330.000.000 de francs.

En raison de leur importance, les sommes ainsi versées en compte-courant au Trésor ne pouvaient plus être considérées comme de simples fonds de roulement; elles présentaient plutôt le caractère d'un placement définitif.

L'article 19 de la loi du 9 avril 1881 prévoyait bien que « pour satisfaire aux remboursements qui pourraient être » réclamés (par la Caisse d'Epargne postale) la Caisse des » Dépôts et Consignations conservera par son compte-courant » au Trésor une réserve du cinquième des versements, sans » que cette réserve puisse excéder 100.000.000 de francs ». Mais cet article visait uniquement la Caisse d'Epargne postale et n'avait pas été rendu applicable aux Caisses d'Epargne ordinaires.

Un projet de loi fut déposé en 1886 pour réparer cet oubli, mais on n'eut pas le temps de l'examiner avant la fin de la législature. Toutefois, suivant un procédé qui, pour n'être pas régulier, n'en était pas moins trop souvent employé, on inséra dans la loi de finances du 27 février 1887 un article stipulant que la Caisse des Dépôts et Consignations ne pourrait plus désormais avoir un compte-courant au Trésor supérieur à 100.000.000 de francs. En bouchant ainsi la fissure par laquelle une trop grande proportion des dépôts s'évadait dans les Caisses du Trésor la loi du 27 février 1887 réalisait une réforme des plus heureuses. Mais la gestion des fonds d'épargne appelait encore de nombreuses améliorations qui ne cessèrent de faire l'objet de vœux fréquemment répétés de la part des dirigeants de nos Caisses privées.

CHAPITRE III

Projets de réforme

Réorganisation du Contrôle.

Depuis leur fondation les Caisses d'Epargne ordinaires n'avaient cessé de se montrer dignes de la confiance que leurs déposants mettaient en elles. La constitution d'un portefeuille composé de valeurs d'Etat donnait toutes garanties quant à la certitude du remboursement; l'absence complète de tout esprit de spéculation dans la gestion confiée à un Etablissement justement renommé pour sa prudence et sa haute compétence, le prestige des personnalités mises à la tête des Caisses d'Epargne servies par un personnel d'élite, tout concourait à favoriser leur développement.

Mais voici que successivement, par suite de quelques défaillances individuelles, un très petit nombre de Caisses d'Epargne furent mises dans la nécessité de suspendre momentanément leurs opérations. Bien que ces regrettables accidents ne fussent que des faits isolés et n'aient pu entâcher la réputation des autres Caisses d'Epargne dont la gestion était toujours restée parfaite, les adversaires de cette institution s'empresèrent de profiter de ces événements pour ranimer leurs campagnes hostiles.

Afin d'empêcher à l'avenir les inconvénients qu'entraîne la fermeture, même temporaire, d'une Caisse d'Epargne, un projet de loi fut déposé le 14 juin 1883. Dans l'exposé des motifs, le Ministre expliquait ainsi le but qu'il se proposait d'atteindre.

« La situation pénible des porteurs des livrets des Caisses » d'Epargne victimes de détournements... ne pouvait nous » laisser indifférents. Il est sans exemple que les déposants

» des Caisses d'Épargne aient été spoliés de tout ou partie de
» leurs dépôts; mais dans les cas semblables à ceux qui vien-
» nent de se produire, la liquidation des déficits, la recher-
» che des responsabilités encourues entraînent des délais
» pendant lesquels les opérations sont forcément suspendues;
» il en résulte, surtout lorsque le sinistre se produit dans un
» centre manufacturier, de véritables souffrances pour la
» population ouvrière...

» Dans l'état actuel de la législation, les opérations des
» Caisses d'Épargne se divisent en deux périodes; les opéra-
» tions de la première période comprenant toutes les relations
» avec les déposants, remise des livrets, réception des dépôts,
» etc... sont laissées à la libre gestion de ces établissements
» dont le caractère est exclusivement municipal ou privé; les
» autres, consistant dans l'encaissement des excédents de
» recettes et l'emploi des fonds disponibles sont confiées à la
» Caisse des Dépôts et Consignations sous la garantie du Tré-
» sor public.

» Assujetties aux règles de notre comptabilité publique,
» les opérations de cette deuxième période qui s'effectuent
» dans les départements, par l'intermédiaire des receveurs
» des finances préposés de la Caisse des Dépôts et Consigna-
» tions, n'ont jamais présenté aucun danger. Quant à l'admi-
» nistration des fonds disponibles, elle a toujours été suivie
» avec la plus grande vigilance par la Caisse des Dépôts et
» Consignations qui, profitant de placements avantageux, a
» constitué en prévision d'événements, même improbables,
» une réserve de 32 millions affectée spécialement et exclu-
» sivement à sa propre gestion.

» Il nous a paru qu'il fallait donner aux opérations de la
» première période des garanties analogues à celles qui assu-
» rent la sécurité absolue des dépôts à partir du moment où
» commence le rôle de la Caisse des Dépôts et Consigna-
» tions (1) ».

(1) *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Chambre, page 1290, séance
du 14 juin 1883.

Pour dire le vrai, les opérations de la première catégorie dont parlait le Ministre, celles qui concernent les relations entre les déposants et les Caisses d'Epargne, n'étaient pas laissées à la libre gestion de ces dernières depuis le décret du 15 avril 1852 rendu en exécution de l'article 8 de la loi du 30 juin 1851 qui porte qu' « un règlement d'administration » publique, présenté par les Ministres des Finances et du » Commerce, déterminera le mode de surveillance de la gestion et de la comptabilité des Caisses d'Epargne ».

Il est malheureusement trop vrai que ce contrôle s'était révélé insuffisant et qu'il appelait des réformes pour le renforcer et le rendre effectif. La surveillance des administrateurs pour être efficace aurait dû s'exercer d'une façon permanente pendant toute la durée des séances. Malheureusement certains d'entre eux se bornaient trop souvent à assister à la clôture des opérations et visaient un bordereau dont ils n'avaient pu vérifier l'exactitude.

Les nouvelles mesures contenues dans le projet de loi étaient de deux sortes :

Les unes, d'ordre administratif, devaient assurer un contrôle plus rigoureux du mouvement des fonds ainsi que l'uniformité des règles de comptabilité. Ces diverses mesures, dont le principe seul était indiqué, étaient réservées afin d'être soumises à l'examen d'une commission instituée au Ministère du Commerce pour rechercher les améliorations de toute nature à apporter au régime des Caisses d'Epargne.

Les autres dispositions du projet ministériel visaient la création d'un fonds commun destiné « à couvrir en tant que » de besoin les pertes pouvant accidentellement résulter de » la gestion des Caisses d'Epargne avant le dépôt des capitaux » qu'elles sont tenues de verser à la Caisse des Dépôts et Con- » signations, ou après le retrait de ces capitaux (1) ». L'Etat n'était en effet responsable que des fonds remis à la Caisse des Dépôts, et les Caisses d'Epargne devaient seules répondre

(1) *Journal Officiel* du 15 juin 1883, Débats parlementaires, Chambre, art. 2 du projet de loi, page 291, séance du 14 juin 1883.

sur leur fortune personnelle, et en cas de faute lourde de leur part sur le patrimoine des administrateurs, des détournements de leurs caissiers. Cette garantie était le plus généralement insuffisante pour couvrir les déficits. Chaque fois qu'il s'en produirait un, une loi devrait donc nécessairement intervenir pour autoriser l'Etat à combler les différences constatées, ceci aussi bien dans l'intérêt des malheureux déposants qui risquaient d'être dépouillés de leurs économies, que pour le maintien du prestige des Caisses d'Epargne. C'est pour obvier à l'inconvénient qu'il y avait à faire supporter aux contribuables les pertes résultant de la gestion d'une Caisse d'Epargne que fut proposée la création d'un fonds de garantie. Ce fonds qui devait être la propriété collective des Caisses d'Epargne et qui devait être alimenté par elles au moyen d'un versement de 0 fr.40 pour cent du montant de leurs dépôts ne devait pas dépasser 0 fr.50 pour cent; sa gestion en serait confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations qui devrait l'employer en valeurs du Trésor. Enfin l'article 4 et dernier du projet stipulait que « la Caisse des Dépôts et Consignations pourra » avancer les sommes nécessaires pour couvrir les pertes » réalisées avant la constitution du fonds commun de garantie des Caisses d'Epargne auxquelles ce fonds est destiné » éventuellement à pourvoir ».

La Chambre des Députés renvoya l'ensemble du projet à l'examen de la Commission du Budget. Toutefois au cours de la discussion s'était clairement révélée l'intention du législateur de distraire du projet le dernier article, tout de circonstance, dont les dispositions avaient pour seul but de permettre aux deux Caisses d'Epargne alors en difficulté de reprendre leurs opérations. C'est ainsi que fut votée la loi du 6 juillet 1883 qui autorisait la Caisse des Dépôts et Consignations « à » faire, sous la garantie du Trésor public, l'avance des sommes nécessaires pour permettre la réouverture des Caisses d'Epargne dont les opérations seraient suspendues ». Un second et dernier article prévoyait que la gestion de ces Caisses pourrait être confiée provisoirement, soit à la Caisse d'Epargne

gne postale, soit à des Agents spéciaux désignés par le Ministre.

Ce dernier article n'eut d'ailleurs jamais l'occasion d'être appliqué. Toutefois il ne manqua pas de causer quelque inquiétude aux dirigeants des Caisses d'Epargne. Par suite du manque de précision, peut-être voulu, du texte, une incertitude planait sur les pouvoirs de l'administration dans le cas où cet article aurait à jouer. Rien n'était précisé, ni la mission, ni l'étendue et la durée des fonctions de l'agent chargé de cet intérim. Une seule chose était certaine : provisoirement la Caisse d'Epargne était évincée et cette immixtion du Ministère paraissait un danger et une menace pour l'autonomie des Caisses d'Epargne privées.

Cependant que la commission du budget restait saisie du projet de loi, une commission extra-parlementaire s'occupait d'établir les mesures d'ordre administratif destinées à assurer, par un contrôle effectif, la régularité des opérations. Parmi les moyens envisagés, il convient de noter plus spécialement la création d'un emploi de contrôleur appointé par les Caisses d'Epargne tant auprès des Caisses Centrales que des Succursales, l'appel des livrets (1) par les inspecteurs ou les receveurs des finances, le quadruple visa, par le caissier, le contrôleur, l'administrateur de service et le receveur des finances, d'un bulletin pour chaque opération. Un tel luxe de précautions risquait fort d'entraîner la disparition rapide des Caisses d'Epargnes ordinaires dont beaucoup n'auraient pas les ressources suffisantes pour appointer un contrôleur permanent. On ne voit pas très bien encore comment le receveur, qui avait souvent plusieurs Caisses d'Epargne dans son ressort, aurait pu être présent aux séances pour viser les bulletins, tout en continuant à diriger son service.

Inquiets des propositions faites par la commission extra-parlementaire, les dirigeants des Caisses d'Epargne se réunirent

(1) L'appel des livrets consiste à rapprocher les mentions portées sur les livrets individuels remis aux déposants avec les comptes-courants tenus par la Caisse d'Epargne.

rent en congrès en 1883. Au cours des débats, il apparut que les Caisses d'Epargne étaient favorables, à une grande majorité, à la création d'un fonds commun de garantie, en demandant toutefois que le taux de la retenue soit abaissé de 0 fr. 10 à 0 fr. 02 pour cent, et elles s'élevèrent contre une motion demandant le rejet pur et simple du projet de loi. Par contre, elles prirent très nettement position contre la création d'un poste de contrôleur permanent et salarié, et même contre la nomination de contrôleurs régionaux proposés par certains délégués.

Les énergiques protestations des Caisses d'Epargne contre le projet de la commission extra-parlementaire ne restèrent pas sans effet. Le Conseil d'Etat rejeta ce projet auquel il en substitua un nouveau dans lequel il était prévu que le contrôle des opérations serait effectué pendant les séances par l'administrateur de service (ainsi que l'ordonnait déjà le décret du 13 avril 1832) mais que les Caisses d'Epargne pourraient, si elles le jugeaient utile, nommer un contrôleur appointé pour remplacer l'administrateur dans sa mission de contrôle. La nomination d'un contrôleur n'était donc plus imposée aux Caisses d'Epargne; celles-ci étaient libres d'y pourvoir ou non, mais dans ce dernier cas, les administrateurs étaient astreints à exercer eux-mêmes le contrôle des opérations pendant toute la durée des séances.

Les autres moyens préconisés par le Conseil d'Etat prévoyaient que :

1° Toute opération, doit être inscrite pendant la séance sur le livret qui est remis immédiatement au déposant;

2° Tout versement ou remboursement est mentionné sur des bulletins ou quittances extraits d'un carnet à souches et visé par l'administrateur de service, le caissier et le déposant;

3° Le caissier qui conserve un livret doit remettre un récépissé au déposant;

4° Dans les quatre premiers mois de l'année, le caissier est tenu de rendre compte des opérations au Conseil des Direc-

teurs, pour l'exercice écoulé, et celui-ci doit en effectuer la vérification dans un délai maximum de deux mois.

Une commission nommée par le congrès des Caisses d'Epargne se réunit pour examiner ce nouveau projet. Elle décida à l'unanimité d'approuver les nouvelles dispositions concernant le contrôleur dont la nomination devenait facultative pour les Caisses d'Epargne. Malgré l'hostilité de certains de ses membres qui faisaient ressortir les inconvénients que dans la pratique ce système pouvait présenter, elle admit également la création d'un carnet à souches sur lequel seront portées toutes les opérations de versements ou de remboursements. Elle demanda toutefois que l'on se contentât pour les versements de la signature du porteur du livret sans exiger celle du titulaire dont la présence n'était pas nécessaire pour l'opération.

En somme ce projet était assez bien accueilli; il réalisait des réformes sérieuses et susceptibles de donner de bons résultats tout en respectant l'autonomie des Caisses d'Epargne. C'est ce que fit ressortir Léon Say dans un article paru dans le *Journal des Débats* au début de l'année 1884 : « La ré-
» forme, écrivait-il, est de peu d'importance si l'on veut,
» mais elle a cet intérêt qu'elle n'a pas diminué le champ
» d'action si limité des Caisses privées. Cela est déjà trop
» que d'avoir absorbé tous les fonds des Caisses d'Epargne;
» c'est pour l'Etat une obligation légale bien lourde, à
» laquelle l'administration ne peut se soustraire quelle que
» soit l'opinion qu'on peut avoir sur ce que cette obligation
» a d'excessif; mais il ne faut pas aller plus loin. La Caisse
» d'Epargne postale ne peut avoir pour but de remplacer les
» Caisses libres; son seul objet doit être de remplir les vides
» que l'initiative privée aura laissés sur la carte géographique
» du pays.

» Notre système de Caisses d'Epargne est, il faut bien le
» reconnaître, inférieur et boiteux; la diversité, par exemple,
» des intérêts servis aux déposants est absurde, puisque le
» placement de tous les fonds est identique, et que les dépôts

» de ceux qui recoivent 3 fr.50, 3 fr. 60 ou 3 fr.75 pour cent
» d'intérêts sur leurs épargnes sont tous placés au même taux
» et dans les mêmes valeurs de l'Etat. Il y a des anomalies à
» faire disparaître et des moyens à chercher pour augmenter
» la sécurité des déposants pendant le court trajet de leurs
» fonds, du guichet de la Caisse privée à celui du Trésor public;
» mais ce qu'il faut avant tout maintenir, c'est le patronage
» des Caisses d'Epargne libres sur la population qui épargne.
» Ce patronage est le seul reste de l'initiative privée des fon-
» dateurs des Caisses d'Epargne françaises; et ce reste d'un
» passé respectable doit être conservé avec sollicitude (1) ».

Malheureusement, malgré les qualités qu'on s'accordait à lui reconnaître sans pour cela le considérer comme parfait et intangible, ce règlement ne devait rester qu'à l'état de projet.

L'attention du législateur et de l'administration était déjà sollicitée par un projet plus vaste de réforme.

Situation des Caisses d'Epargne en 1886.

Il n'est pas inutile, après avoir retracé les modifications si nombreuses apportées à la législation des Caisses d'Epargne depuis leur origine, de rappeler le régime auquel se trouvaient soumis ces établissements après la loi du 9 avril 1881. Nous ne pouvons mieux faire que d'emprunter à l'ouvrage de M. Laurent sur « les Caisses d'Epargne et de Prévoyance » l'exposé suivant : « Les Caisses d'Epargne sont des établis-
» ments privés, que la loi du 5 juin 1835 a déclarés d'utilité
» publique par voie de mesure générale. Ce caractère leur a
» été formellement reconnu par plusieurs décisions judiciai-
» res, notamment par deux arrêts de la Cour de Cassation
» des 5 mars et 8 juillet 1856. Leur organisation et leur admi-
» nistration sont réglées par leurs statuts particuliers approu-
» vés par le chef du pouvoir exécutif. Ces statuts avaient, à

(1) *Journal des Caisses d'Epargne*, page 56, 15 mars 1884.

» l'origine et dans un grand nombre de cas, fixé les rapports
» des Caisses d'Epargne avec leurs déposants en ce qui con-
» cerne les opérations; mais nous avons vu qu'à partir de
» l'époque où une sorte d'association s'est formée entre les
» Caisses d'Epargne et l'Etat, à la suite de l'ordonnance du
» 3 juin 1829 et de la loi du 5 juin 1833, c'est le pouvoir légis-
» latif qui a statué sur cette matière. D'après la législation
» actuelle, ainsi que nous l'avons exposé, le maximum du
» compte ouvert à chaque déposant est de 2.000 francs qui
» peuvent être versés en une ou plusieurs fois; les femmes
» mariées, quel que soit leur contrat de mariage, et les
» mineurs peuvent faire des versements sans avoir besoin
» de l'autorisation de leur mari ou de leur représentant légal
» et retirer leurs dépôts dans les mêmes conditions, sauf oppo-
» sition de la part de ces derniers; les versements des Sociétés
» de secours mutuels peuvent s'élever à 8.000 francs; la même
» faveur est accordée aux Sociétés de coopération, de bienfai-
» sance et autres, avec l'autorisation du Ministre; nul ne peut
» avoir plusieurs livrets soit dans la même Caisse, soit dans
» des Caisses différentes, sous peine de perdre l'intérêt de la
» totalité des sommes déposées; tout déposant dont le crédit
» est suffisant pour acheter au moins dix francs de rente, a
» le droit de faire opérer cet achat sans frais par la Caisse
» d'Epargne qui reste dépositaire des inscriptions et en per-
» çoit les arrérages, si elles ne sont pas retirées; il est égale-
» ment loisible au déposant d'employer l'intermédiaire de
» cet établissement pour effectuer des versements à la Caisse
» des retraites pour la vieillesse; aucune limite n'est fixée
» pour les remboursements, sauf en cas de force majeure où,
» en vertu d'un décret délibéré en conseil d'Etat, ceux-ci ont
» lieu par acomptes de 50 francs et par quinzaine; les intérêts
» partent du 1^{er} ou du 16 qui suit le versement et cessent à
» partir du 1^{er} ou du 16 qui précède le remboursement; ils
» sont capitalisés en fin d'année; lorsque le maximum de
» 2.000 francs est dépassé par suite de la capitalisation an-
» nuelle des intérêts, il est acheté d'office 20 francs de rente, et

» 100 francs pour les Sociétés, trois mois après avis donné
» par lettre chargée, si le déposant ne réduit pas lui-même
» son compte par un retrait volontaire; les comptes des dépo-
» sants qui, pendant trente ans, n'ont donné lieu à aucune
» opération effectuée sur leur demande, sont convertis en
» rente sur l'Etat et les inscriptions ainsi achetées, de même
» que celles que les Caisses d'Epargne avaient en dépôt, sont
» remises à la Caisse des Dépôts et Consignations; les sommes
» insuffisantes pour être converties en rentes et les reliquats
» des placements en rente demeurent acquis aux Caisses
» d'Epargne. Les fonds des déposants peuvent être transférés
» d'une Caisse sur une autre. Ils sont susceptibles d'être frap-
» pés de saisie-arrêt, entre les mains de la Caisse d'Epargne.
» Tel est le résumé des diverses propositions qui règlent les
» rapports des Caisses avec leurs déposants (1) ».

Nous compléterons cet exposé en rappelant que les Caisses d'Epargne bénéficient de l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement pour tout ce qui concerne leur service, et qu'elles ont la faculté, que toutes utilisent, de verser leurs fonds en compte-courant à la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci en assume la gestion sous la garantie du Trésor; elle est tenue de les employer soit en compte-courant au Trésor jusqu'à concurrence de 100 millions au maximum, soit en valeurs d'Etat achetées avec publicité et concurrence après autorisation du Ministre, soit encore en bons du Trésor à échéances fixes. Les revenus de ces valeurs et du compte-courant servent à verser aux Caisses d'Epargne l'intérêt qui leur est dû au taux fixé par la loi, le Trésor étant tenu, si ces revenus étaient trop faibles, de parfaire la différence. Enfin les bénéfices annuels sont versés par la Caisse des Dépôts et Consignations au fonds de réserve créé par décision du 21 décembre 1860 et servent à combler les déficits que la Caisse des Dépôts constaterait pour assurer le service des capitaux ou des intérêts, avant de faire appel à la garantie du Trésor.

(1) LAURENT, Les Caisses d'Epargne et de Prévoyance, tome I, page 24.

Quelle était la situation des Caisses d'Epargne en 1886 ?

Le solde dû aux déposants des 544 Caisses qui fonctionnaient alors en France (1) avait continué sa marche escendante et s'élevait au 31 décembre 1885 à 2.211.350.372 francs, en augmentation de 802.446.741 francs depuis le 1^{er} janvier 1882, date à laquelle était devenue applicable la loi du 8 avril 1881, portant à 2.000 francs le maximum des dépôts. Le nombre des livrets s'était également accru dans des proportions fort intéressantes, et dans le même espace de temps était passé de 4.199.228 à 4.937.606, soit une augmentation de 738.378. On comptait au 31 décembre 1885, 100 livrets pour 763 habitants; la moyenne des dépôts était de 447 fr. 86, et le classement par quotités révélait que :

1.425.177 livrets, soit 28,86 % groupant 13.684.086,24 s'élevaient à moins de	20 fr.
868.139 — 17,58 — 46.149.429,88 étaient compris entre	20 et 100
434.619 — 9,21 — 66.438.487,91 — —	100 et 200
680.496 — 13,78 — 231.927.812,85 — —	200 et 500
612.059 — 12,40 — 443.911.309,72 — —	500 et 1.000
642.330 — 13,01 — 879.581.223,49 — —	1.000 et 2.000
251.966 — 5,10 — 518.489.037,85 (dépassant 2.000 fr. étaient sujets	à réduction)
enfin	
2.820 — 0,06 — 11.148.984,28 dépassaient 2.000 francs	

mais n'étaient pas réductibles comme appartenant à des Sociétés admises au maximum de 8.000 francs. Dans le courant de l'année 1885 les Caisses d'Epargne avaient reçu par 3.171.666 versements 688.427.734 fr. 35, auxquels il y a lieu d'ajouter 9.815.164 fr. 55 provenant de transferts; elles avaient payé 568.660.562 fr. 02 en 1.781.159 remboursements; la moyenne des opérations s'élevait à 217 fr. 06 pour les versements et à 319 fr. 26 pour les remboursements. Les intérêts alloués aux Caisses d'Epargne, au taux de 4 pour cent, qui n'avaient été en 1881 que de 47.920.492 fr. 81, s'étaient élevés en 1885 à 76.383.763 fr. 09. Le compte-courant de la

(1) En outre des 544 Caisses existantes on comptait, au 31 décembre 1885, 965 succursales, et les Caisses d'Epargne privées utilisaient encore le concours de 426 percepteurs.

Caisse des Dépôts et Consignations au Trésor atteignait, au 31 décembre 1885, 414.983.345 fr. 78, en augmentation d'environ 25.000.000 sur l'année précédente, et le Trésor avait dû de ce chef verser pour intérêts 13.595.993 fr. 86. Le fonds de garantie, créé par décision du 21 décembre 1860, s'élevait à 37.985.281 francs, accusant pour l'année 1885 une augmentation de 1.291.474 francs, malgré un prélèvement de 991.316 fr. 22, nécessité pour parfaire la différence entre l'intérêt à 4 pour cent servi aux Caisses d'Epargne, et les revenus du portefeuille dont le taux moyen n'avait été que de 3,666 pour cent. Enfin la fortune personnelle des Caisses privées s'élevait à 47.456.422 fr. 48, soit 2,15 pour cent du montant des dépôts.

Nous avons vu que dès 1883 le Gouvernement se préoccupait de réorganiser le contrôle des Caisses d'Epargne; la question était même assez avancée puisque le Conseil d'Etat, après avoir repoussé un premier rapport établi par une commission extra-parlementaire, avait présenté un projet de règlement qui avait reçu un accueil assez favorable. Mais il apparaissait à beaucoup que le système de contrôle n'était pas le seul qui devait être modifié; dans l'article que nous avons cité au paragraphe précédent, Léon Say reconnaissait que le régime des Caisses d'Epargne tout entier était « inférieur et boiteux » et qu'il y avait « des anomalies à faire disparaître ».

Proposition de loi Hubbard.

Le 21 novembre 1885, la Chambre des Députés était saisie d'une proposition de loi Hubbard, tendant à modifier les modes de placement des fonds des Caisses d'Epargne. L'auteur de cette proposition aurait voulu que la Caisse des Dépôts et Consignations puisse employer ces fonds, aussi bien pour les Caisses ordinaires que pour la Caisse postale, en prêts sur première hypothèque, prêts aux départements et aux communes, escomptes d'effets nationaux, internationaux ou valeurs

de première signature, en rentes sur l'Etat et en valeurs du Trésor. Les fonds non employés pourraient être versés en compte-courant au Trésor jusqu'à concurrence d'un maximum fixé chaque année par la loi des finances. Enfin la Caisse des Dépôts et Consignations serait autorisée à émettre des obligations foncières, départementales ou communales en représentation des prêts par elle consentis. En dehors des avantages que présentait la diversité des modes d'emploi préconisés, cette proposition contenait trois points dignes de retenir l'attention :

La limitation du compte-courant chaque année était susceptible de proportionner à la fois aux besoins des Caisses d'Epargne et aux possibilités d'emploi du Trésor, dans des limites plus souples que par le passé, les dépôts remboursables à vue;

L'introduction de valeurs internationales dans le portefeuille de la Caisse des Dépôts et Consignations pouvait présenter des avantages incontestables en cas de crise intérieure. Par contre la Caisse des Dépôts s'exposait à son tour à souffrir des convulsions qui pourraient se produire dans les nations étrangères. Aussi en proposant ce mode d'emploi, Hubbard restait-il sur une prudente réserve : « La question de savoir, » disait-il, si la Caisse des Dépôts et Consignations doit avoir » un portefeuille international, a besoin d'être examinée » avec le plus grand soin; si d'un côté, en cas de crise il peut » être nécessaire d'avoir entre les mains des lettres de change » étrangères, afin de pouvoir faire face à des demandes immédiates de remboursement; d'un autre côté, la proportion » dans laquelle cet élément doit être admis dans l'emploi général des fonds, a besoin d'être fixée à l'avance (1) ».

Par contre, en autorisant la Caisse des Dépôts à émettre des obligations en représentation des prêts consentis, on transformait cet établissement en banque de circulation et par conséquent on le faisait sortir du rôle qui lui était dévolu.

(1) Documents parlementaires, Chambre, n° 71 page 110, mars 1886.

Au début de 1886, à la demande de son auteur lui-même, cette proposition était renvoyée à l'examen d'une Commission spéciale.

Projet de loi. — Exposé des motifs.

Peu de temps après, le 6 juillet, le Ministre des Finances Sadi-Carnot déposait sur le bureau de la Chambre des Députés un projet de loi nouveau. Dans l'exposé des motifs, le Ministre précise que ce projet a pour but d'atténuer les dangers que l'augmentation constante des dépôts peut présenter pour l'Etat, et d'organiser un contrôle efficace de la gestion des Caisses d'Epargne privées.

L'exposé des motifs résume ainsi les critiques qui étaient formulées contre cette institution : « On a signalé que le taux » élevé de l'intérêt servi aux déposants expose le Trésor à » des pertes d'autant plus sérieuses que les dépôts sont plus » considérables; que la multiplicité des demandes de rembour- » sement peut, à certains moments, devenir un grave danger; » que les livrets des Caisses d'Epargne, détournés du but pour » lequel ils ont été institués, se transforment en véritables » comptes-courants auxquels les titulaires viennent constam- » ment puiser et qu'ils alimentent sans cesse par de nouveaux » versements. Enfin, que l'accroissement continu des dépôts » en augmentant les ressources de la Trésorerie, constitue » une excitation permanente à la dépense (1) ».

Pour remédier aux dangers signalés, le Ministre propose les réformes suivantes :

1° Abaisser le taux de l'intérêt de 4 à 3,50 pour cent. Un intérêt trop élevé servi par les Caisses d'Epargne détourne, en effet, les capitaux de leur véritable destination. Or, tandis que partout baissait le loyer de l'argent, les intérêts des

(1) *Journal Officiel*, Documents parlementaires, n° 982, page 355, janvier 1887.

Caisses d'Epargne restaient seuls immuables, ou à peu près, et ils étaient même arrivés à être supérieurs au revenu de la rente. D'après le projet ministériel, l'abaissement du taux de l'intérêt servi par la Caisse des Dépôts aux Caisses d'Epargne devait avoir pour résultats :

- « a) d'éliminer les capitalistes qui cherchent dans l'institution des Caisses d'Epargne non les facilités en vue desquelles elles ont été créées, mais bien un emploi plus fructueux de leurs fonds;
- » b) de permettre à la Caisse des Dépôts de constituer une suffisante réserve pour les époques de crise;
- » c) d'éviter au Trésor la charge de parfaire la différence entre l'intérêt des fonds placés et l'intérêt servi aux déposants, et de subir ainsi une perte qui retombe sur les contribuables (1) ».

En dehors de ces raisons qui s'appliquent plus spécialement aux Caisses d'Epargne, le Ministre tente de justifier cet abaissement par des motifs d'un ordre plus général : « Plus les dépôts des Caisses d'Epargne prennent de l'extension, plus il est impossible de les soustraire à l'influence des lois économiques et de maintenir un avantage considérable aux déposants en leur donnant, pour de petites sommes versées successivement et remboursables à vue, un intérêt presque égal à celui qu'il est permis d'attendre d'un placement dénitif (2) ».

C'est pourquoi, le revenu de la rente 3 pour cent ressortant en raison de son cours, à 3,60 pour cent, le Ministre propose de fixer à 3,50 pour cent l'intérêt à servir aux Caisses d'Epargne. L'écart, assez faible d'ailleurs, qui existe entre ces deux taux, permettra d'éviter un nouvel abaissement de l'intérêt si le revenu de la rente venait à diminuer. Il importe en effet, pour des raisons d'ordre psychologique, de ne pas modifier trop souvent l'intérêt servi aux déposants qui sont habitués

(1) *Journal Officiel*, Documents parlementaires, n° 982, page 333, janvier 1887.

(2) *Op. cit.*, page 333.

à une certaine fixité de revenu. De plus cette différence d'intérêt permettra d'alimenter le fonds de réserve, propriété collective des Caisses d'Epargne, créé depuis 1860, pour éviter que les contribuables ne supportent les pertes subies par la Caisse des Dépôts dans la gestion de son portefeuille, ainsi que les déficits déjà constatés ou qui pourraient l'être ultérieurement dans la gestion des Caisses d'Epargne elles-mêmes.

2° Si l'élévation du taux de l'intérêt est critiquée, entre autres raisons, pour les dangers auxquels elle expose l'Etat, ces dangers sont proportionnés à l'importance des dépôts eux-mêmes : « On ne peut contester, est-il déclaré dans l'exposé des » motifs, le danger que présente l'accumulation de capitaux » considérables dont il faut tirer un revenu élevé et dont le » remboursement peut être demandé brusquement; mais ce » danger, inhérent à l'institution même des Caisses d'Epargne, » est commun à tous les établissements qui reçoivent en dépôt » des fonds productifs d'intérêt (1) ».

Du moins le Ministre ne se laisse-t-il pas impressionner par ce danger qui pour beaucoup était devenu une véritable obsession. Il rappelle les mots de M. Cochin dans un mémoire présenté à l'Institut : « En France on a toujours été moins content d'avoir encaissé, que soucieux d'avoir à rendre. En » Angleterre, on a regardé chaque livre sterling apportée aux » saving banks comme un heureux symptôme du progrès de » la petite fortune privée et comme une addition plus fructueuse qu'onéreuse à la grande fortune publique (2) ». Un remède à ce danger consisterait à réduire les dépôts comme le préconisait Leroy-Beaulieu qui était partisan de fixer à 2 ou 2,50 pour cent le taux de l'intérêt et à 500 ou 1.000 francs le maximum des livrets.

Mais le Ministre est hostile à une telle solution : « Une semblable mesure, écrit-il, rendrait assurément les crises moins » redoutables, mais elle serait de nature à détruire l'institution elle-même; nous ne croyons pas devoir vous la pro-

(1) *Op. cit.*, page 336.

(2) *Op. cit.*, page 336.

» poser ». Cette attitude est dictée par des motifs d'ordres divers : d'abord parce que la réduction, même à 1.000 francs, si elle apportait le trouble auprès d'un grand nombre de déposants (900.000 environ) ne réaliserait, d'après l'étude faite par les services du ministère, qu'une diminution d'environ 500.000.000 dans le solde dû aux déposants; cette réduction semble encore peu opportune si l'on considère que le maximum actuel de 2.000 francs est plus bas que celui des Caisses étrangères; il faut tenir compte également de ce que les Caisses privées doivent faire face à leurs frais de gestion avec la retenue qu'elles exercent sur l'intérêt servi à leurs déposants. Or seuls les gros dépôts remboursent les frais d'administration et permettent aux Caisses d'Epargne de couvrir leurs dépenses, tandis que les petits livrets leur coûtent plus qu'ils ne leur rapportent. Réduire le maximum des dépôts, c'est donc mettre les Caisses d'Epargne dans l'impossibilité de vivre matériellement.

Le Ministre n'est pas davantage partisan du moyen terme qui consisterait à autoriser deux maxima d'inégale importance affectés de taux d'intérêts différents; l'application d'une telle mesure présente des inconvénients si grands qu'ils la rendent pratiquement irréalisable.

Comment dès lors pallier aux dangers que présente pour le Trésor l'importance des capitaux versés dans les Caisses d'Epargne ? Le Ministre en voit la solution « dans l'établissement d'une clause de sauvegarde et dans les mesures qui » écartent la spéculation et les dépôts en compte-courant, » pour réserver à l'épargne réelle les avantages auxquels » seule elle a droit (1) ».

La clause de sauvegarde existe d'ailleurs dans la plupart des législations étrangères. Elle a déjà été appliquée, et cependant assez mal, pendant la guerre de 1870 sans susciter de troubles sérieux. Enfin elle est inscrite dans la loi du 9 avril 1884 qui autorise le Président de la République, en cas de crise, à limi-

(1) *Op. cit.*, page 336.

ter, par décret rendu en Conseil d'Etat, les remboursements à 50 francs par quinzaine. Le nouveau projet de loi modifie les règles concernant l'application de la clause de sauvegarde : les acomptes que les Caisses d'Epargne sont autorisées à verser aux déposants sont portés à 100 francs par quinzaine; et surtout le Ministre estimant que « la forme solennelle donnée » à la déclaration aura pour premier effet, le jour où on ne » pourra l'éviter, d'augmenter singulièrement la panique (2) » propose que cette clause soit rendue applicable par simple arrêté rendu par les Ministres des Finances et du Commerce pour les Caisses privées, et par les Ministres des Finances et des Postes pour la Caisse d'Epargne postale.

Quant aux mesures destinées à réduire les dépôts des Caisses d'Epargne en empêchant la spéculation et les versements en compte-courant, elles consisteront dans la limitation à 2.000 francs par an des versements à recevoir sur un même livret.

Enfin pour réduire encore les dangers de remboursement immédiat auxquels le Trésor peut se trouver exposé envers la Caisse des Dépôts et Consignations, le projet de loi limite le compte-courant ouvert par le Trésor à cet établissement à 100 millions pour les Caisses d'Epargne ordinaires, et à 50 millions pour la Caisse nationale d'Epargne.

3° Le projet ministériel n'apporte aucun changement important au mode d'emploi des fonds par la Caisse des Dépôts et Consignations. Cet établissement doit les employer en valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat. Bien que cette dernière catégorie de valeurs n'ait pas été expressément prévue dans les textes antérieurs, par une interprétation extensive de la loi on avait assimilé aux valeurs de l'Etat celles qui n'étaient que garanties par lui. C'est ainsi que la Caisse des Dépôts et Consignations possédait dans son portefeuille, pour une proportion infime, il est vrai, des obligations des chemins de fer qui représentaient au 31 décembre 1890, un capital de 10.048.829 francs. Comme par le passé, la Commission de ges-

(2) *Op. cit.*, page 337.

tion de cet établissement est chargée d'effectuer ces placements avec publicité et concurrence, après y avoir été autorisée par le Ministre des Finances. Enfin les rentes à acheter pour les déposants, soit d'office, soit sur leur demande, peuvent être prélevées directement par la Caisse des Dépôts sur les valeurs de son portefeuille au cours moyen du jour de l'opération.

Après avoir ainsi atténué les dangers que présente pour l'Etat le solde élevé dû aux Caisses d'Epargne, le Ministre se préoccupe de réorganiser le contrôle dont l'insuffisance venait d'apparaître au grand jour. Ce contrôle reposait principalement sur deux bases : la vérification exercée par les services des finances, et le contrôle des administrateurs pendant les séances. Le Ministre fait ressortir tout d'abord que, par suite de l'impossibilité dans laquelle se trouvent ses agents d'assister personnellement et d'une manière assidue aux séances des Caisses d'Epargne, l'administration des Finances ne peut faire porter ses vérifications que sur la comptabilité, sans contrôler la matérialité des opérations, et que, d'autre part, le contrôle des administrateurs n'est effectif qu'autant que ceux-ci sont présents pendant toute la durée des séances, ce qui malheureusement n'était pas toujours le cas. Il en résultait donc qu'en fait le contrôle était presque inexistant.

Pour remédier à cette situation, le Ministre propose la création d'un poste de contrôleur permanent, qui avait été déjà adopté par la Commission extra-parlementaire et conseillé dans le projet du Conseil d'Etat. Mais où la proposition du Ministre des Finances est originale, c'est dans le mode de recrutement de ces contrôleurs : ceux-ci ne seront pas choisis par les Caisses d'Epargne, mais par le receveur des finances qui chargera de cette mission des agents locaux désignés par lui. Les attributions de ces contrôleurs sont d'ailleurs bien précisées : « Ils devront se borner à constater les » faits matériels de recette et de dépense. Tout en visant les » livrets et en s'assurant que les dispositions relatives au » maximum de 2.000 francs et celles que nous proposons » d'adopter pour empêcher les livrets de se transformer en

» véritable comptes-courants sont exactement observées, ils
» n'auront ni à intervenir dans l'administration des Caisses,
» ni à vérifier leur comptabilité; les droits qui leur seront
» attribués ne porteront aucune atteinte à l'indépendance
» dont jouissent actuellement les Caisses d'Epargne; de même
» le rôle des administrateurs ne sera nullement amoindri;
» déchargés seulement de l'obligation d'assister aux séances
» d'une manière continue et de tenir eux-mêmes les borde-
» reaux de contrôle, ils conserveront, en réalité, toutes leurs
» attributions (1) ».

Ces frais de contrôle, liquidés par la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations, seront prélevés sur le fonds de réserve sans qu'ils puissent toutefois dépasser cinq centimes pour 100 francs des sommes dues aux déposants au 31 décembre de l'année précédente. Et pour garantir que toutes les opérations seront faites sous la surveillance des contrôleurs présents pendant toute la durée des séances, le projet de loi prévoit que pour être opposable à la Caisse d'Epargne, toute opération de mouvement de fonds devra être faite « dans les conditions et sous la garantie des formalités prescrites par le règlement (à venir) d'organisation du contrôle (2) ». Enfin dans le cas où une Caisse d'Epargne ne produirait pas en temps voulu les documents de comptabilité prescrits par les règlements, et opposerait la force d'inertie aux injonctions du Ministre des Finances, celui-ci pourrait faire établir ces documents d'office et aux frais de la Caisse défaillante.

En définitive, le projet de loi présenté par le Ministre Sadi-Carnot, stipulait que :

1° Les fonds versés par les Caisses d'Epargne à la Caisse des Dépôts et Consignations seront employés en valeurs de l'Etat ou garanties par lui, ou déposés en compte-courant au Trésor jusqu'à concurrence de 100.000.000 au maximum. Les achats et les ventes de valeurs sont effectués avec publicité et

(1) *Op. cit.*, page 338.

(2) *Op. cit.*, page 338.

concurrence et doivent être approuvés par le Ministre des Finances. Les rentes acquises pour les déposants, soit d'office soit sur leur demande, peuvent être prélevées directement sur le portefeuille de la Caisse des Dépôts et Consignations au cours moyen du jour.

2° Les Caisses d'Epargne peuvent opérer des remboursements à vue, même pour la totalité des livrets; mais un arrêté des Ministres des Finances et du Commerce (ou des Ministres des Finances et des Postes pour la Caisse d'Epargne postale) peut limiter les remboursements à 100 francs par quinzaine et par livret.

3° Le maximum des comptes reste fixé à 2.000 francs, mais il ne peut être reçu plus de 2.000 francs par an sur un même livret.

4° L'intérêt bonifié par la Caisse des Dépôts aux Caisses d'Epargne ordinaires, et par le Trésor à la Caisse des Dépôts pour son compte-courant, est ramené de 4 pour cent à 3,50 pour cent.

5° La différence entre les intérêts encaissés par la Caisse des Dépôts et ceux qu'elle aura servis aux Caisses d'Epargne est affectée à un fonds de réserve géré par la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce fonds est destiné :

a) A pourvoir aux frais de contrôle (avec un maximum de 0,05 pour cent du montant des dépôts);

b) A combler les pertes résultant, soit de différences d'intérêts, soit d'opérations ayant pour but d'assurer le service des remboursements;

c) A parer aux déficits déjà constatés, ou susceptibles d'être ultérieurement constatés dans la gestion des Caisses d'Epargne.

6° Le contrôle des Caisses d'Epargne ordinaires est assuré par les agents du ministère des Finances; celui-ci peut faire établir d'office aux frais des Caisses d'Epargne les documents de comptabilité prévus par un règlement d'administration

à venir et que les Caisses d'Epargne auraient négligé de produire en temps utile.

7° Enfin la limite du compte-courant au Trésor est ramenée pour la Caisse Nationale d'Epargne de 100 à 50 millions de francs.

De ce court projet de loi devait sortir après des discussions longues et passionnées, la loi du 20 juillet 1893 qui constituera la charte des Caisses d'Epargne, sur laquelle ces établissements vivent encore, et dont la révision est actuellement à l'ordre du jour. C'est pourquoi il nous a semblé que l'étude de cette loi méritait une attention particulière, et qu'il convenait de lui réserver un chapitre spécial dans ce bien modeste travail.

Observations formulées par les Caisses d'Epargne.

Comment ce projet de loi fut-il accueilli par le Parlement et par les Caisses d'Epargne ?

Celles-ci s'étaient déjà réunies en congrès pour examiner les projets concernant la réforme du système de contrôle; elles étudièrent à son tour, en octobre 1886, le projet de loi du Ministre Sadi Carnot, et formulèrent quelques objections que nous allons passer en revue.

Le rôle dévolu à la Caisse des Dépôts et Consignations était des plus importants, puisque cet organisme désignait les valeurs à acheter en emploi des fonds, fixait les frais de contrôle, gérant le fonds commun de réserve et arrêtait les prélèvements à faire sur ce fonds. Or toutes ces attributions, la Caisse des Dépôts, ou sa Commission de surveillance, les exerçait sous le seul contrôle du Ministère. A aucun moment les Caisses d'Epargne n'étaient appelées à donner même un simple avis. Et pourtant c'est à elles qu'appartenaient ces fonds. Leur rôle allait-il donc se borner à recevoir les économies des épargnants et n'auraient-elles plus ensuite le droit d'intervenir

dans les opérations de gestion ? Le Congrès estima qu'il était désirable que les Caisses d'Epargne puissent donner leur avis en cette matière. Il émit un vœu tendant à la création d'une commission consultative supérieure des Caisses d'Epargne « dont les membres seraient choisis par les administrateurs » des Caisses d'Epargne et dont la mission serait de seconder » la Commission de surveillance et de donner son avis au sujet des réformes qui pourraient être introduites dans la législation des Caisses d'Epargne. Les membres appelés à faire partie de cette commission consultative devraient être élus par les Caisses d'Epargne elles-mêmes, comme le sont, par les professeurs, les Membres du Conseil supérieur de l'Instruction publique (1) ».

Le congrès se prononça également contre les modifications proposées dans le projet de loi pour l'application de la clause de sauvegarde. Il estimait tout d'abord suffisants les acomptes de 50 francs que la loi du 9 avril 1881 autorisait à verser aux déposants. Quant aux craintes éprouvées par le Ministre au sujet de la panique que provoquerait la forme solennelle exigée par la loi de 1881 pour rendre cette clause exécutoire, le congrès estima, avec raison semble-t-il, que ce n'était pas la modalité de la décision à intervenir qui provoquerait la panique, si toutefois celle-ci devait se faire sentir, mais bien plutôt l'application elle-même de la clause de sauvegarde. Par le caractère exceptionnel qu'elle présente, et en raison des répercussions qu'elle peut avoir sur l'esprit des déposants, une telle clause ne doit être appliquée qu'avec la plus grande prudence et lorsque la nécessité s'en fait impérieusement sentir. A ce point de vue, les formalités dont la loi de 1881 entourait l'application de la clause de sauvegarde pouvaient être considérées comme une garantie que cette clause ne serait pas appliquée à la légère, dans un moment d'affolement. Aussi les Caisses d'Epargne furent-elles vivement émues de voir disparaître cette garantie dans le nouveau projet de loi

(1) *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 260, 13 novembre 1886.

qui autorisait le Ministre à faire jouer une clause aussi grave par simple arrêté. Bien plus, tandis que la loi du 9 avril 1881 prévoyait que la clause de sauvegarde ne pouvait être appliquée qu'en cas de force majeure, cette condition n'était pas prévue dans le nouveau projet, ce qui augmentait encore les pouvoirs quasi-arbitraires du Ministre en cette matière si délicate et qui pouvait être si lourde de conséquences. Aussi le congrès réclama le rejet pur et simple des nouvelles dispositions et le maintien intégral de l'article 12 de la loi du 9 avril 1881. En tout état de cause, si les suggestions du congrès ne devaient pas être prises en considération, les Caisses d'Epargne demandèrent que la clause de sauvegarde soit appliquée simultanément à la Caisse d'Epargne postale et aux Caisses ordinaires. Sans doute, il était écrit dans le projet de loi « la » même mesure (l'application de la clause de sauvegarde) » pourra être prise, en ce qui concerne la Caisse d'Epargne » postale par un arrêté des Ministres des Finances et des » Postes (1) ». Mais rien dans ce texte ne fait une obligation pour le Ministre des Postes de signer l'arrêté que viendraient de prendre les Ministres des Finances et du Commerce. Dans quelle situation se trouveraient alors les Caisses d'Epargne privées si elles ne pouvaient rembourser que 50 ou même 100 francs par quinzaine, et si, la clause de sauvegarde ne jouant pas vis-à-vis de la Caisse postale, celle-ci, dans le même moment, continuait à rembourser à ses déposants la totalité de leurs fonds ? L'hypothèse inverse pourrait également se produire. Pour éviter qu'une situation aussi anormale ne vienne un jour jeter le trouble et la confusion dans l'esprit des déposants, la commission d'exécution du congrès demanda de « spécifier que la limitation des remboursements ne pour- » rait être imposée aux Caisses d'Epargne ordinaires sans » l'être en même temps, et par le même arrêté, à la Caisse » d'Epargne postale (2) ».

(1) Article 2 du projet de loi.

(2) *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 261. 15 novembre 1886.

Les Caisses d'Epargne s'élevaient également contre l'interdiction de recevoir plus de 2.000 francs par an sur un même livret. Une semblable mesure, outre qu'elle nécessiterait un contrôle très minutieux qui se traduirait par un ralentissement considérable des opérations pendant les séances, ne donnerait que peu de résultats, les livrets de cette nature ne dépassant pas, d'après les statistiques, 3 pour cent du nombre des comptes ouverts. Et surtout, même appliquée scrupuleusement par les Caisses d'Epargne, comme elle ne manquerait pas de l'être si le projet était adopté par le Parlement, cette disposition resterait très vraisemblablement lettre-morte. Les déposants auraient toujours la possibilité de tourner la loi, en soldant leur livret dès que le maximum des versements annuels aurait été atteint, et en se faisant ouvrir un nouveau compte sur lequel ils auraient encore le droit de verser 2.000 francs. De plus le projet ministériel ne précisait pas si cette disposition devait être applicable ou non à la Caisse d'Epargne postale. Or le législateur ayant décidé, lors du vote de la loi de 1881, que les deux institutions devraient être toujours sur un pied d'égalité, il conviendrait d'étendre cette mesure, d'une façon formelle, à la Caisse postale.

L'abaissement à 3,50 pour cent du taux de l'intérêt servi aux Caisses d'Epargne suscita également des observations de la part de ces établissements. Ceux-ci demandaient tout d'abord que la loi nouvelle maintienne l'écart de 0 fr. 75 existant entre l'intérêt servi à la Caisse d'Epargne postale et aux Caisses privées. Le principe lui-même de la réduction du taux de l'intérêt fut admis, mais les Caisses d'Epargne voulaient que le nouveau taux fût fixé à 3,75 pour cent. Elles faisaient ressortir que les déposants devant subir un prélèvement de 25 à 50 centimes, ils ne recevraient en définitive que 3 à 3,25 pour cent si la Caisse des Dépôts n'allouait que 3,50 pour cent aux Caisses privées. D'autre part l'écart entre le taux de 3,75 pour cent demandé et le rendement moyen du portefeuille restait suffisant pour alimenter le fonds de réserve. Ce fonds, d'après le projet ministériel, devait être la propriété collec-

tive des Caisses d'Epargne. Le Congrès au contraire « considérant que la Caisse des Dépôts et Consignations, seule, » doit continuer à gérer le fonds de réserve, est d'avis qu'il » serait préférable de lui laisser la propriété du dit fonds (1)».

Enfin les Caisses d'Epargne critiquent le nouveau projet de contrôle proposé par le Ministre. Elles le considèrent comme « une ingérence regrettable de l'Etat dans la gestion » d'établissements dont la création est due à l'initiative privée, et une menace pour l'autonomie et l'indépendance de » ces établissements (2) ». A ce mode de contrôle, le congrès préfère la nomination d'un corps d'inspecteurs spéciaux, au nombre de vingt ou vingt-cinq, qui, recrutés parmi les anciens agents des Caisses d'Epargne, connaîtraient tous les secrets de la comptabilité qu'ils auraient mission de vérifier. Ce contrôle aurait en outre l'avantage d'être moins onéreux que celui prévu dans le projet de loi, et par conséquent de grever moins lourdement le fonds de réserve.

Telles sont, en résumé, les principales objections faites par le congrès contre le projet ministériel. Sans doute ce congrès n'était pas un organisme officiellement reconnu par l'Etat; mais si l'on songe qu'il groupait 291 Caisses, il est permis d'y voir le reflet des réactions que le projet de loi suscitait dans le monde de l'Epargne.

Rapport de la Commission de la Chambre des Députés.

Le député Hubbard présenta à la Chambre un rapport sur les divers projets concernant les Caisses d'Epargne.

En dehors de la proposition dont le rapporteur était lui-même l'auteur, et que nous avons succinctement présentée au début de ce chapitre, et du projet du Ministre des Finances Sadi Carnot que nous avons analysé un peu plus en détail, la

(1) *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 264, 15 novembre 1886.

(2) *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 264, 15 novembre 1886.

Chambre était en effet saisie de quatre autres propositions. L'une, du comte de Colbert-Laplace, affectait les fonds des Caisses d'Epargne à l'alimentation de la Caisse des chemins vicinaux; la seconde, présentée par M. Wiekersheimer voulait employer ces mêmes fonds, jusqu'à concurrence de 500 millions, à la reconstitution des vignobles ravagés par le phylloxéra, sous forme de prêts consentis aux cultivateurs pour un délai maximum de quinze ans; la troisième, dont l'auteur était M. Thellier de Poncheville, proposait de consentir aux agriculteurs des prêts spéciaux affectés d'un privilège; enfin M. Lockroy voulait autoriser les Caisses d'Epargne qui en feraient la demande à consentir des prêts à l'industrie, au commerce et à l'agriculture jusqu'à concurrence du cinquième de leurs dépôts, ou même sans limitation si elles renonçaient à la garantie de l'Etat.

Le rapporteur rappelle que, dans le but de parer aux dangers que l'augmentation constante des dépôts dans les Caisses d'Epargne pouvait entraîner pour l'Etat dont la dette inscrite ou flottante s'enflait démesurément, les remèdes proposés se ramenaient à deux systèmes : soit des mesures restrictives (abaissement du maximum ou remise de rentes aux déposants) soit une modification dans le mode d'emploi des fonds.

L'abaissement du maximum avait été écarté par le Ministre des Finances lui-même comme ne donnant pas les résultats recherchés. Il était tout d'abord regrettable d'entraver le développement normal d'une institution qui jouait au point de vue moral et social un rôle si bienfaisant. Et puis tout abaissement de maximum pose un problème parfois difficile à résoudre, par suite de la nécessité pour la Caisse des Dépôts et Consignations de rembourser tous les dépôts excédant le nouveau maximum. Le rapporteur ne propose donc pas l'adoption d'une semblable mesure, pas plus qu'il ne conseille la consolidation partielle des dépôts. « Ce qui préoccupe les partisans de » l'abaissement du maximum, écrit-il, c'est l'idée du choc » que l'Etat aurait à supporter en présence de la réclamation » simultanée des dépôts en espèces. Or ce danger reste le même

» qu'on abaisse le maximum ou non. Car la masse laissée rem-
» boursable, même avec l'abaissement du maximum, reste-
» rait de beaucoup supérieure aux ressources de trésorerie dis-
» ponibles en cas de crise. La solution du problème n'est pas
» dans l'abaissement du maximum, mais dans l'existence de
» gages réalisables en dehors de la signature de l'Etat.

» Quant à la consolidation en rentes au fur et à mesure des
» dépôts, elle laisse encore subsister le remboursement immi-
» nent en espèces dans des proportions dangereuses; elle en-
» traîne la possibilité d'une crise grave, car le fait de la remise
» brusque de toutes les rentes aux déposants en cas de pani-
» que serait immédiatement suivi de la mise en vente sur le
» marché d'une masse de titres d'Etat, au moment même sans
» doute où celui-ci aurait besoin de son côté de recourir au
» crédit public (1). » Et d'ailleurs, il est infiniment probable
qu'une semblable solution ne serait pas bien accueillie par la
clientèle des Caisses d'Epargne. Que veulent en effet les dépo-
sants ? C'est avoir la certitude, que le jour où ils en auront be-
soin, leurs économies leur seront rendues en argent liquide
comme celui qu'ils auront versé. Cette préoccupation est pour
eux la première de toutes et passe même bien avant la question
du taux de l'intérêt qui leur sera servi. Que fera le déposant qui
avait économisé peu à peu en vue de s'établir, d'acheter le
fonds de commerce ou le lopin de terre convoité, ou pour se
réserver des ressources pendant la vieillesse ou la maladie, s'il
sait que la Caisse d'Epargne pourra ne lui remettre qu'une
coupure de rente qu'il réalisera peut-être à perte ? Il est à
prévoir que ce déposant abandonnera le chemin de la Caisse
d'Epargne et que cette institution sera condamnée à disparaî-
tre sous peu.

Abandonnant donc le système de mesures restrictives, le rap-
porteur propose, pour diminuer la responsabilité de l'Etat et
les graves périls qui peuvent en résulter pour lui, d'apporter
plus de variété dans le mode d'emploi des fonds. Jusqu'à pré-

(1) Cité d'après le *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 57, 15 mars 1888.

sent seules les valeurs d'Etat étaient autorisées, et par conséquent seul l'Etat, derrière la Caisse des Dépôts et Consignations, était débiteur des milliards déposés. Déjà le Ministre des Finances avait demandé, dans son projet de loi, de comprendre dans les valeurs autorisées celles qui étaient simplement garanties par l'Etat. La Commission de la Chambre propose d'y ajouter les obligations négociables des départements, communes ou Chambres de commerce, déjà prévues dans la proposition Hubbard. Ainsi la Caisse des Dépôts et Consignations pourra, sans danger, administrer des fonds plus importants, le nombre plus grand de ses débiteurs étant une garantie plus forte de remboursement. Les risques seront ainsi divisés et par conséquent amoindris. Il est à remarquer que la Commission n'a pas adopté tous les modes d'emploi qui étaient préconisés dans les cinq propositions déposées à la Chambre, et que, somme toute, son innovation est encore assez timide. Mais cette timidité n'est que prudence, et dans l'esprit de la Commission c'est une voie ouverte vers une diversité plus grande dans le mode d'emploi des fonds. Le rapporteur précise en effet que « Elle (la Commission) a encouragé l'idée de voir » les fonds des Caisses prêtés aux communes et aux Chambres » de commerce pour leurs œuvres d'utilité publique. De cette » façon l'Etat, toujours responsable du remboursement en es- » pèces aux Caisses d'Epargne, se créera à lui-même des débi- » teurs sérieux d'intérêts et de capitaux, au fur et à mesure de » l'accroissement des dépôts. Sa signature ne viendra, pour » ainsi dire, qu'en seconde ligne; il aura comme gage de la » réalisation des placements opérés, non pas le budget ou des » paquets de rente reposant sur son seul crédit, mais des obli- » gations négociables susceptibles d'avances sur titres et con- » cernant des débiteurs de premier ordre, ayant toujours as- » suré à l'avance par l'impôt même les intérêts et l'amortis- » sement des prêts consentis. Sans doute ici, comme pour les » Caisses privées elles-mêmes, il appartiendra à l'avenir d'être » plus hardi. Il est permis d'espérer que les prêts de ces fonds » déposés pourront être faits à l'avenir, non seulement sur des

» obligations négociables de cet ordre, mais qu'ils pourront
» être mis à la disposition des œuvres reposant sur la mise en
» valeur du sol, sur des gages réels; peut-être même sur des
» effets bancables comportant des signatures de premier or-
» dre. Car une fois fermée la fissure par laquelle les épargnes
» du pays s'engouffraient dans les dépenses publiques du bud-
» get, si souvent peu productives d'une façon immédiate, on
» comprend tous les services que pourra rendre au pays ce
» réservoir de capitaux disponibles, sans cesse alimenté par
» l'épargne nationale (1). » Et, sans se prononcer sur leur va-
leur, M. Hubbard, qui estime avec beaucoup d'économistes que
« l'idéal serait, dans l'emploi direct de l'épargne au lieu même
» où elle naîtrait, au profit du travail agricole ou indus-
» triel (2) », énumère les propositions tendant à utiliser les
fonds des Caisses d'Epargne pour la reconstitution des vigno-
bles atteints par le phylloxéra, pour des prêts à l'agriculture,
à la Caisse des chemins vicinaux, au Crédit populaire, etc...

En dehors de ces garanties, la Commission propose une nouvelle modalité d'application de la clause de sauvegarde. Rejetant le projet ministériel, elle propose de maintenir le texte de la loi du 9 avril 1881, mais en n'autorisant le versement d'acomptes bimensuels de 50 francs que jusqu'à concurrence de 500 francs; ce chiffre limite dépassé, les acomptes de 50 francs ne seraient plus consentis que par mois.

La diversité dans le mode d'emploi des capitaux qu'elle demande pour la Caisse des Dépôts et Consignations, la Commission entend l'accorder aussi aux Caisses d'Epargne qui voudraient gérer elles-mêmes les fonds de leurs déposants, sans se décharger de ce soin sur la Caisse des Dépôts. Les Caisses privées ne sont en effet contraintes que par leurs statuts, et non par la loi, à verser leurs fonds à la Caisse des Dépôts. Bien que toutes aient adopté ce mode de gestion, évidemment très facile et qui leur ôte toute responsabilité, rien ne s'oppose, en théorie, à ce que leurs statuts prévoient

(1) Cité d'après le *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 53, 15 mars 1888.

(2) Cité d'après le *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 58, 15 mars 1888.

qu'elles auront, sous leur propre et unique garantie, la libre gestion de leurs dépôts, comme aux premiers jours de leur existence, avant l'ordonnance du 5 juin 1829. La Commission, s'inspirant sans nul doute de la proposition Lockroy, maintient pour les Caisses d'Epargne cette faculté que ni l'ordonnance de 1829, ni le décret du 15 avril 1852 ne leur avaient ôtée. Mais afin qu'il n'y ait aucune confusion dans l'esprit des déposants sur la personne de leur débiteur, la Commission impose aux Caisses d'Epargne qui voudront gérer elles-mêmes leurs dépôts sans bénéficier de la garantie du Trésor, l'obligation d'en aviser le public et de faire connaître la nature des placements que leurs statuts les autorisent à adopter. La qualité d'établissement privé est une fois de plus affirmée pour les Caisses ordinaires. Enfin, pour bien montrer que c'est aux Conseils des Directeurs qu'il appartient d'administrer les Caisses privées, et de prendre en même temps toutes les responsabilités qui découlent de cette direction, la Commission repousse le système de contrôle proposé par le Ministre et qui consistait à confier aux agents des finances la nomination de contrôleurs permanents auprès des Caisses d'Epargne. Le Congrès s'était déjà prononcé contre l'intrusion de fonctionnaires, la Commission a fait siennes ces doléances. Elle abandonne l'organisation du contrôle telle que l'avait prévue le Ministre, et se borne, sans entrer dans les détails, à prévoir que des inspections seront faites par les fonctionnaires du Ministère des Finances, qui feront porter leurs investigations non seulement sur les rapports des Caisses d'Epargne avec la Caisse des Dépôts et Consignations, mais aussi sur les rapports entre les Caisses et leurs déposants. Enfin le Conseil est libre de fixer, dans les limites que lui impose la loi, le taux de l'intérêt à servir aux déposants, avec la faculté de graduer ou non cet intérêt selon l'importance des dépôts.

Les difficultés dans lesquelles les Caisses d'Epargne pouvaient mettre l'Etat provenaient en grande partie du manque de séparation très nette qui existait entre le budget et les fonds d'épargne; d'où la nécessité parfois de mettre à la

charge du contribuable les pertes que la gestion des dépôts aurait entraînées dans le compte capital ou intérêts. Pour remédier à cet état de choses fâcheux, la Commission veut réaliser une séparation absolue entre les finances publiques et les dépôts des Caisses d'Epargne. Un premier pas avait été déjà fait dans cette voie lorsque la gestion de ces fonds fut confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations. Le Ministre Sadi Carnot proposait, dans son projet de loi, de fixer à 400 millions de francs le maximum du compte-courant de la Caisse des Dépôts au Trésor. Mais avant que ce projet soit voté, cette disposition fut distraite et insérée, nous l'avons déjà vu, dans la loi des finances de 1887, qui obligea la Caisse des Dépôts à avoir un portefeuille à elle en dehors des affectations budgétaires. C'est pour accentuer cette séparation que la Commission propose de modifier le mode de fixation des intérêts servis par la Caisse des Dépôts aux Caisses privées. Désormais, au lieu qu'il soit fixé par la loi à un taux invariable, ce qui a pour conséquence de mettre le Trésor, c'est-à-dire le contribuable, dans l'obligation de parfaire, le cas échéant, la différence, la Commission propose que le taux de l'intérêt soit variable et fixé chaque année par la loi en harmonie avec le revenu moyen du portefeuille. Ce système inspiré, semble-t-il, de la législation anglaise avait été déjà préconisé, notamment par Leroy-Beaulieu. Il devait mettre à l'abri la responsabilité de l'Etat en cette matière.

La Commission repousse le point de vue ministériel en ce qui concerne la propriété du fonds de réserve. Adoptant le vœu émis par le Congrès, elle propose que ce fonds soit attribué à la Caisse des Dépôts et Consignations et non aux Caisses d'Epargne privées, et que deux membres des Conseils d'administration des Caisses privées, désignés par le Ministre, aient entrée à la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts.

Enfin, la Commission estima qu'en dehors des modifications à apporter au régime actuel, il serait utile de faire une codification des lois sur les Caisses d'Epargne. Aussi le texte

qu'elle présente, sensiblement plus long que le projet ministériel, puisqu'il compte trente-deux articles au lieu de dix, reprend, pour les réunir en un document unique aux modifications proposées, tous les textes qui resteront en vigueur et qui, à cette époque, étaient épars dans un nombre de lois déjà trop grand. Il semble nécessaire d'en donner dès maintenant un résumé pour apporter plus de clarté dans les développements à suivre.

ARTICLE PREMIER. — Les Caisses d'Epargne privées sont autorisées par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique; leurs statuts déterminent le mode d'emploi de leurs dépôts.

ART. 2. — Elles sont autorisées à verser leurs fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations.

ART. 3. — Elles sont capables de recevoir des dons et des legs.

ART. 4. — La surveillance de ces établissements est assurée par leurs administrateurs; les fonctionnaires de l'administration des Finances doivent les contrôler au moins une fois par an, sans préjudice des inspections que peut demander la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le Ministre des Finances peut faire établir d'office, aux frais des Caisses défaillantes, les documents de comptabilité non établis dans les délais prescrits.

ART. 5. — La retenue à prélever sur les intérêts pour couvrir les frais de gestion ne peut être supérieure à 0,50 pour cent.

ART. 6. — Dans le courant du mois de décembre, les Conseils des Directeurs fixent le taux de l'intérêt à servir par leurs Caisses pour l'année suivante, et publient, s'il y a lieu, la nature des placements effectués par elles.

ART. 7. — Il est remis au déposant un livret sur lequel sont portées toutes les opérations.

ART. 8. — Le minimum des versements est de 1 franc, et le maximum de 2.000 francs.

ART. 9. — Le montant total des versements ne peut dépasser 2.000 francs par an, à l'exception de ceux faits par les Sociétés visées à l'article 14.

ART. 10. — L'intérêt court du 1^{er} ou du 16 qui suit le versement; il cesse à partir du 1^{er} ou du 16 qui précède le remboursement; il est capitalisé au 31 décembre et rapporte lui-même des intérêts à partir du 1^{er} janvier.

ART. 11. — Les Conseils des Directeurs peuvent rembourser à vue sans limitation de sommes. Toutefois, un décret, rendu après avis du Conseil d'Etat, peut limiter les remboursements à 50 francs au minimum par quinzaine; lorsqu'un déposant aura, depuis la parution du décret, obtenu des acomptes s'élevant à 500 francs, le Ministre des Finances pourra réduire les remboursements à 50 francs par mois.

ART. 12. — La possession de plusieurs livrets est interdite sous peine de suppression de tout intérêt.

ART. 13. — Les mineurs peuvent faire seuls des versements; dès qu'ils ont atteint l'âge de 16 ans, ils peuvent également retirer seuls les sommes déposées. La femme mariée, quel que soit son régime matrimonial, peut faire des versements et demander des remboursements sans l'assistance de son mari. Celui-ci, ainsi que le représentant légal du mineur, ont toujours le droit de faire opposition aux remboursements des dépôts effectués sans leur autorisation.

ART. 14. — Les Sociétés de Secours Mutuels sont admises à verser jusqu'à concurrence de 8.000 francs; les institutions de coopération et de bienfaisance peuvent être autorisées par le Ministre à bénéficier du même maximum.

ART. 15. — Tout déposant peut faire acheter sans frais par la Caisse d'Epargne une coupure de 10 francs de rente au minimum si l'importance de son compte le permet.

ART. 16. — Dès qu'un compte dépassera le maximum autorisé, il en sera donné avis au déposant par lettre recommandée; à partir de cet avis le service des intérêts sera suspendu sur la portion du compte dépassant ce maximum, et si, trois

mois après cette date, le déposant n'a pas réduit son compte, il sera acheté d'office 20 francs de rente pour les comptes de 2.000 francs et 100 francs de rente pour les comptes de 8.000 francs.

ART. 17. — Les déposants peuvent faire transférer leurs comptes d'une Caisse sur une autre.

ART. 18. — Si les déposants ne retirent pas les coupures de rente achetées en leur nom par la Caisse d'Epargne, celle-ci en reste dépositaire et verse les arrérages aux comptes des titulaires.

ART. 19. — Les certificats de propriété à l'usage des Caisses d'Epargne sont soumis aux règles prescrites par la loi du 28 Floréal, an VII.

ART. 20. — Les articles 561 et 569 du Code de procédure et le décret impérial du 18 août 1807 sont applicables aux saisies-arrêts opérées sur les dépôts.

ART. 21. — Lorsqu'un compte est resté trente ans sans opérations, les sommes qui y sont portées sont converties en rentes sur l'Etat remises à la Caisse des Dépôts et Consignations avec les autres titres précédemment achetés au nom du titulaire du livret; le service des arrérages est alors suspendu. Si, lors du versement, le dépôt a été affecté de la condition que le remboursement ne pourra être demandé qu'à une époque déterminée, le délai de trente ans ne courra qu'à partir de cette époque. Les noms des déposants sont publiés au «Journal Officiel» et dans une feuille d'annonces locale six mois au moins avant l'expiration du délai de trente ans.

ART. 22. — Les Caisses d'Epargne sont autorisées à se décharger des quittances, livrets et autres pièces remontant à plus de trente ans.

ART. 23. — Tous les documents pour le service des Caisses d'Epargne sont exempts des formalités de timbre et d'enregistrement.

ART. 24. — Chaque année, il sera distribué un rapport sommaire sur les opérations des Caisses d'Epargne et l'emploi des fonds par la Caisse des Dépôts et Consignations.

ART. 25. — La Caisse des Dépôts emploie les sommes versées par les Caisses d'Epargne en valeurs de l'Etat ou garanties par lui, ainsi qu'en obligations négociables des départements, communes ou chambres de commerce. Les placements, achats et ventes de valeurs sont effectués sur la désignation et sous le contrôle de la Commission de surveillance après approbation du Ministre des Finances. Toutefois la Caisse des Dépôts pourra prélever directement sur son portefeuille, au cours moyen du jour de l'opération, les rentes à acheter pour les déposants, soit d'office, soit sur leur demande. Le compte-courant au Trésor ne peut dépasser 100 millions de francs.

ART. 26. — Le compte-courant de la Caisse des Dépôts et Consignations au Trésor ne peut excéder 50 millions de francs pour les fonds appartenant à la Caisse d'Epargne postale.

ART. 27. — La Caisse des Dépôts tient une comptabilité spéciale pour les fonds des Caisses d'Epargne et leurs produits.

ART. 28. — A partir du 1^{er} janvier 1889, l'intérêt servi par le Trésor sur les comptes-courants des Caisses d'Epargne ordinaires est fixé à 3,25 pour cent; il ne pourra être modifié que par une disposition de la loi de finances.

L'intérêt à servir aux Caisses d'Epargne par la Caisse des Dépôts et Consignations est fixé chaque année, avant le 1^{er} décembre, pour l'année suivante, par décret rendu sur la proposition du Ministre des Finances après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts. Pour la fixation de cet intérêt, il est fait emploi de l'intérêt bonifié par le Trésor et de celui du portefeuille des Caisses d'Epargne, après un prélèvement de 0,25 au moins et de 0,50 pour cent au plus pour le fonds de réserve.

ART. 29. — Le fonds de réserve et de garantie est alimenté par : le fonds de réserve actuel, l'excédent des intérêts encaissés par la Caisse des Dépôts sur ceux payés aux Caisses d'Epar-

gne, par les primes d'amortissement et par les intérêts du fonds lui-même.

Son rôle est de pourvoir aux frais de contrôle (avec un maximum de 100.000 francs par an), aux pertes résultant de différences d'intérêts ou d'opérations ayant pour but d'assurer le service des remboursements, aux avances à consentir aux Caisses d'Epargne en cas d'insuffisance de leur fortune personnelle pour faire face aux pertes déjà constatées ou qui le seraient ultérieurement dans leur gestion.

ART. 30. — Ce fonds est géré par la Caisse des Dépôts sous le contrôle de la Commission de surveillance à laquelle sont adjoints le directeur du service des Caisses d'Epargne au ministère du commerce, et deux administrateurs de Caisses d'Epargne privées désignés par le Ministre. Cette commission fixe les frais de contrôle, arrête les prélèvements à opérer en cas de perte et fait exercer toutes actions en répétition et en responsabilité.

ART. 31. — Le mode de surveillance de la gestion et de la comptabilité des Caisses d'Epargne sera déterminé par un règlement d'administration publique présenté par les Ministres des Finances et du Commerce.

ART. 32. — Toutes les dispositions antérieures contraires à la présente loi sont abrogées.

Examen critique du projet de la Commission.

La partie la plus intéressante et la plus importante à la fois du projet élaboré par la Commission de la Chambre des Députés est celle qui a trait à la faculté donnée aux Caisses d'Epargne ordinaires de faire fructifier elles-mêmes en toute liberté les fonds versés par les déposants. Sans doute on peut prétendre dans une certaine mesure que cette disposition ne crée pas en droit une situation nouvelle pour les Caisses d'Epargne, puisqu'aucun texte légal ne leur impose l'obligation de verser

les fonds en compte-courant à la Caisse des Dépôts et Consignations. Mais en fait la situation était toute différente. Pour pouvoir fonctionner, les Caisses doivent nécessairement obtenir une autorisation préalable. Or les statuts-type établis par le Ministère prévoient que les fonds recueillis seront versés à la Caisse des Dépôts et Consignations. Par ce moyen détourné le Ministère a donc transformé en obligation ce qui, d'après la loi du 31 mars 1837, n'était qu'une simple faculté. Il est d'ailleurs significatif que toutes les Caisses d'Epargne privées sans exception aient opté pour le versement à la Caisse des Dépôts et Consignations. La gestion de fonds aussi considérables que ceux que les Caisses d'Epargne sont appelées à recueillir entraîne une grosse responsabilité pour ceux qui en ont la charge.

La bonne volonté, le dévouement, les sentiments altruistes si développés chez les administrateurs de ces établissements ne sont pas suffisants pour garantir une gestion parfaite; il faut encore et surtout des connaissances et des aptitudes peu communes. Un philanthrope n'est pas nécessairement un homme de finances. Il faut pour les placements des épargnes concilier à la fois la recherche d'un intérêt rémunérateur, la sécurité dans les investissements et leur réalisation quasi immédiate, autant de conditions qu'il est très difficile de réunir.

Il semble donc que le projet de la Commission de la Chambre des Députés ait accordé aux Caisses d'Epargne une liberté trop grande. Aucune condition n'est imposée pour obtenir le droit à la libre gestion, si ce n'est la publication des placements effectués, ce qui ne constitue qu'une garantie bien faible, propre peut-être à renseigner, après coup, les déposants sur la façon dont sont employés leurs dépôts, mais incapable de prévenir les mauvais placements. « Dans le cas où les » Caisses croiront devoir placer les fonds elles-mêmes, dit le » rapporteur, elles devront seulement le faire connaître aux » déposants au moyen d'une publicité spéciale, afin que ces » derniers, dûment avertis, puissent examiner s'ils ne préfè-

» rent pas le dépôt direct dans la Caisse postale de l'Etat, au
» moyen des guichets de la poste (1) ». Ainsi le rapporteur
ne se préoccupe pas de savoir si la Caisse d'Epargne qui de-
mandera le libre emploi aura déjà, ou pourra ou voudra se
constituer une réserve nécessaire pour parer à tous les aléas.
C'eût été pourtant une mesure de prudence élémentaire et
qui semblait s'imposer aux esprits même les moins avertis.
Dans ces conditions le projet nous paraît dangereux et mau-
vais. Peut-être pourrait-on même voir dans ces dispositions,
et la fin de l'article cité ci-dessus semble autoriser à penser
ainsi, peut-être pourrait-on y voir l'intention inavouée de
détourner les déposants des Caisses d'Epargne privées au pro-
fit de la Caisse d'Epargne postale.

Ce projet est dangereux, car si un grand nombre de Caisses
étrangères se trouve bien d'un régime analogue à celui qui
est proposé, on ne peut s'empêcher de constater qu'à la
même époque, de nombreuses Caisses, qui pratiquaient éga-
lement le libre emploi, ont été conduites à la faillite. Aux
Etats-Unis notamment où le libre emploi était la règle nor-
male, on eut à déplorer, vers la même époque, des désastres
auprès desquels sont bien peu de chose les pertes subies par
quelques rares Caisses d'Epargne privées françaises à la suite
de défaillances individuelles. Ces désastres prirent des pro-
portions telles que les surintendants chargés de vérifier les
Caisses d'Epargne américaines se prononcèrent contre le libre
emploi.

« Considérant le nombre et la gravité des faillites des Cais-
» ses d'Epargne dans ces vingt dernières années; considérant
» que la principale cause de ces catastrophes est dans le dé-
» faut de sûreté des placements de fonds; nous sommes d'avis
» que les législateurs des Etats édictent des lois pour pres-
» crire les placements en seules valeurs de tout repos, c'est-
» à-dire, surtout en valeurs émises ou garanties par les Par-
» lements, et interdire tout autre placement, notamment l'es-

(1) Cité d'après le *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 50, 15 mars 1888.

» compte des billets, l'achat d'actions ou d'obligations, ou
» autres prêts à des entreprises » (cité d'après le *Journal des
Caisses d'Epargne* de mars 1890, page 72.)

Le projet de la Commission réforme également la loi du 30 juin 1881 imposant aux Caisses d'Epargne l'obligation de retenir sur l'intérêt qui leur est servi par la Caisse des Dépôts et Consignations au moins 25 centimes pour cent pour couvrir leurs frais de gestion. La Commission supprime cette obligation. Le texte qu'elle propose d'adopter dit en effet que la retenue à faire *s'il y a lieu* ne peut excéder un demi pour cent. Là encore, l'innovation nous paraît être malencontreuse. La prudence la plus élémentaire commande aux Caisses d'Epargne de se constituer une réserve pour faire face aux déficits qui pourraient se faire jour et qui, en l'absence d'un fonds de réserve suffisant, devraient être couverts par le fonds commun de garantie.

Il est encore regrettable que la Commission, après avoir, avec raison, repoussé l'abaissement du maximum, ait cru devoir adopter les propositions du projet ministériel fixant des limites aux versements annuels reçus par les Caisses d'Epargne privées, sans qu'il soit question d'étendre cette mesure à la Caisse postale. Et l'on ne peut s'empêcher d'être fort surpris d'une pareille adhésion lorsque la Commission elle-même prend le soin de dire le peu de confiance qu'elle place dans une semblable mesure. Dans son rapport, M. Hubbard dit en effet : « Comme le gouvernement, la Commission » a pensé qu'il suffisait de limiter les opérations totales pour » vant être accomplies sur un livret dans le cours d'une année » née pour atténuer dans la mesure possible ce fait signalé » par les partisans de l'abaissement du maximum et d'après » lequel les capitalistes se serviraient des Caisses d'Epargne » en dehors du but pour lequel elles sont instituées. Cette » disposition introduite par le Gouvernement dans l'intention » de combattre ce qu'il considère comme un abus est d'une » efficacité douteuse aux yeux de ceux qui connaissent la » pratique des Caisses d'Epargne, ainsi que l'a montré le

» rapport du Congrès des Administrateurs, mais elle ne pré-
sente pas d'inconvénient grave et votre Commission a cru
devoir l'admettre (1) ». Ainsi la Commission ne se fait au-
cune illusion sur les résultats à attendre de cette mesure.
Pourquoi donc la propose-t-elle ? Peut-être n'est-ce là qu'une
simple concession faite aux théories défendues par le Gouver-
nement ainsi que par les adversaires des Caisses d'Epargne.

Mais si la Commission ne plaçait aucun espoir dans l'effi-
cacité de cette mesure qui apporte une restriction à la liberté
des déposants, il était de son devoir de ne pas la proposer.
Est-il vrai au surplus que cette disposition n'engendre pas d'in-
convénients graves ? S'il en était ainsi, pourquoi donc avait-
elle disparu de la législation depuis 1882 ? En limitant les
versements annuels, on ferme les Caisses aux petits éparg-
nants qui, après avoir retiré leurs dépôts, soit pour effectuer
des placements, soit pour subvenir à leurs besoins matériels,
auront dans le courant de la même année reconstitué leurs
épargnes ; on laisse ces déposants, comme avant la création
des Caisses d'Epargne, pratiquement incapables de faire fruc-
tifier les économies qu'ils auront pu reformer.

Et surtout cette disposition met en situation désavanta-
geuse les Caisses d'Epargne privées vis-à-vis de la Caisse
postale qui, elle, continuera à recevoir les dépôts sans autre
limitation que celle concernant le maximum des livrets.

En admettant même, contrairement à l'opinion des admi-
nistrateurs et de la Commission elle-même, que cette mesure
soit susceptible de donner des résultats, pourquoi l'étendre,
ainsi que la clause fixant le maximum des livrets, aux Caisses
d'Epargne qui auront opté pour le libre emploi de leurs fonds ?
Ces établissements privés n'auront plus aucun rapport avec
l'Etat, puisque celui-ci ne leur accordera plus sa garantie.
On peut les assimiler aux banques qui jouissent d'une liberté
absolue dans leur gestion. Pourquoi donc leur imposer l'obli-
gation de ne recevoir des dépôts que jusqu'à concurrence d'un

(1) Cité d'après le *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 56, 15 mars 1888.

maximum déterminé ? La Commission ne fournit aucune explication à ce sujet.

Mais il n'y a pas que des critiques à faire au projet qu'elle a présenté. Elle a, sur de nombreux points, amélioré le régime proposé par le Gouvernement et tenu compte des desiderata exprimés par les représentants des Caisses d'Epargne.

Il convient de la féliciter d'avoir repoussé le mode de surveillance préconisé par le Ministre et qui constituait une véritable ingérence de l'Etat dans l'administration d'établissements privés. Mais alors que le décret en vigueur (du 15 avril 1852) prévoyait des vérifications trimestrielles, le projet de la Commission ne parle plus que de vérifications annuelles. Est-ce là ce renforcement du contrôle que de récents événements avaient démontré nécessaire ? Il est vrai qu'à côté des vérifications effectuées par les inspecteurs ou les receveurs des finances, la Commission en prévoit d'autres susceptibles d'être faites à la diligence de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations. Quant à nous, nous aurions préféré que tous les services de contrôle fussent concentrés sous une même autorité.

Nous ne pouvons qu'applaudir aux considérations développées par le rapporteur pour le maintien du maximum des livrets à 2.000 francs. Pour l'ensemble de la France 81,22 pour cent des livrets ne dépassaient pas alors 1.000 francs. En Belgique, où la loi ne fixe aucun maximum pour les dépôts, les versements inférieurs à 100 francs représentaient 90 pour cent du nombre total des opérations, ceux de 1.000 à 1.500 francs 1,50 pour cent, et ceux de plus de 5.000 francs atteignaient à peine 0,01 pour cent. Dans certaines Caisses d'Epargne italiennes les dépôts sont reçus jusqu'à 12.000 fr.; le maximum est de 5.000 francs à Genève et de 1.000 roubles en Pologne. La France possédait déjà le maximum le moins élevé, il convenait de ne pas le réduire davantage.

Remarquons encore que la Commission a renforcé la clause de sauvegarde en limitant à 50 francs par mois, au lieu de 50 francs par quinzaine, les remboursements à consentir aux

déposants qui, depuis la mise en application de cette clause, auraient déjà reçu des acomptes s'élevant ensemble à 500 fr. Cette clause n'est appelée à jouer que dans des circonstances graves, et pour éviter qu'elle ne soit appliquée à tort et à travers, la Commission a fort justement refusé au Ministre le droit de la mettre en vigueur par simple arrêté. Elle propose de maintenir les conditions d'application déjà existantes qui nécessitent un décret rendu en Conseil d'Etat. Il est ainsi permis de croire qu'un régime aussi exceptionnel ne sera mis en vigueur que lorsque des circonstances d'une gravité également exceptionnelle auront imposé d'y recourir. Dès lors, ce qui augmente la sévérité de cette clause est acceptable, si toutefois, eu égard aux nécessités du moment, le sacrifice demandé aux déposants n'est pas exagéré. Quelles seraient les répercussions des nouvelles dispositions proposées par la Commission ? La situation des porteurs de livrets inférieurs à 500 francs n'est modifiée en rien, puisque c'est le régime antérieur qui continuera de leur être appliqué. Or, au 31 décembre 1887, sur les 5.207.354 livrets existants, 3.619.072 ne dépassaient pas 500 francs. Voici donc 69,39 pour cent des déposants pour lesquels les nouvelles dispositions restent sans effet. En ce qui concerne les titulaires de livrets supérieurs à 500 francs, la gêne supplémentaire qu'entraîne pour eux le nouveau texte de la Commission ne commencera à se faire sentir que lorsqu'ils auront touché un acompte de 500 francs, ce qui aura demandé un délai de cinq mois. Ou bien pendant ce laps de temps relativement long la crise, qui avait motivé l'application de la clause de sauvegarde, aura pu s'atténuer; il est probable qu'alors le décret sera rapporté et que le retour au régime commun s'en suivra. Ou bien, au contraire, la crise persistera avec l'aggravation qui résultera de sa longueur même, et il semble équitable d'accorder à la Caisse des Dépôts et Consignations des délais plus longs en raison des difficultés devant lesquelles elle ne manquera pas de se trouver.

La limitation à 100 millions pour les Caisses d'Epargne pri-

vées et à 50 millions pour la Caisse postale du compte-courant ouvert par le Trésor à la Caisse des Dépôts et Consignations a été comprise dans la loi de finances de 1887. La Commission en reprend les dispositions pour les incorporer dans le texte du projet de loi. C'est là une louable initiative; d'abord parce que cette limitation est infiniment désirable, ensuite parce qu'une codification des lois concernant les Caisses d'Epargne serait incomplète si elle ne comprenait pas cette disposition si importante.

Le mode de fixation du taux de l'intérêt à servir aux Caisses d'Epargne, tel que le propose la Commission, est également très heureux. Désormais l'intérêt ne sera plus calculé qu'en fonction des revenus encaissés par la Caisse des Dépôts et Consignations et provenant des valeurs du portefeuille, ainsi que de l'intérêt alloué par le Trésor sur les fonds qu'il a reçus en compte-courant. La séparation entre les Caisses d'Epargne et le Trésor est donc absolue, et l'on ne pourra plus reprocher aux déposants de percevoir un intérêt qui leur est servi par le contribuable. C'est l'application du principe énoncé par le rapporteur que « l'Etat ne supportera aucune » perte et ne fera aucun bénéfice (1) ». On peut regretter toutefois que le taux de l'intérêt soit fixé sur la proposition du Ministre des Finances après avis de la seule Commission de gestion de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le texte rapporté par M. Hubbard donne entrée à deux Présidents ou administrateurs de Caisses d'Epargne, désignés par le Ministre à la Commission chargée d'administrer le fonds de réserve. Nous aurions aimé voir ces mêmes administrateurs, seuls et modestes représentants des Caisses d'Epargne privées, appelés à donner leur avis également pour la fixation du taux de l'intérêt à servir par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Enfin, le rapport de la Commission présente encore un grand mérite, celui de vouloir apporter une séparation complète entre les fonds des Caisses d'Epargne et le budget. « Le

(1) Cité d'après le *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 52, 13 mars 1888.

» rôle excessif, est-il écrit dans ce rapport, que l'on a fait
» imprudemment jouer aux milliards confiés à l'Etat par
» l'épargne, sans que l'emploi en fût réglé hors budget, a
» été l'un des facteurs importants des difficultés budgétaires
» contre lesquelles nous luttons. Presque tous le reconnaissent
» aujourd'hui. Il faut donc, de toute nécessité, séparer la ges-
» tion des épargnes nationales de la gestion des ressources
» budgétaires fournies par l'impôt ou l'emprunt. Il faut en
» organiser le placement, le service des intérêts, la surveil-
» lance, la reproduction et la garantie par une réserve sé-
» rieuse en dehors des lois budgétaires, de telle manière que
» l'Etat ne supporte aucune perte et ne réalise aucun béné-
» fice (1). »

Nous avons vu précédemment que cette séparation avait eu déjà un commencement de réalisation dans la loi du 31 mars 1837, qui transférait à la Caisse des Dépôts et Consignations la gestion des fonds des épargnants.

Nous avons vu aussi que malheureusement la politique suivie par cet établissement pour le placement des fonds n'avait pas fait disparaître cette confusion regrettable. En fait, c'est le Trésor qui presque toujours avait eu la gestion de la plus grande partie des dépôts. La Commission apporte trois réformes au régime existant : limitation du compte-courant au Trésor; autorisation pour la Caisse des Dépôts de prélever directement sur les valeurs de son portefeuille les rentes à acheter pour le compte des déposants et augmentation des catégories de valeurs autorisées pour l'emploi des fonds. Si le rapport est assez timide dans cette voie, on ne saurait lui en faire un reproche, car la Commission précise bien qu'elle ne fait qu'ouvrir le chemin sur lequel il conviendra d'avancer, avec prudence, dans l'avenir. Mais on pourrait lui faire un reproche de subordonner les placements à faire par la Caisse des Dépôts à l'autorisation préalable du Ministre des Finances qui, grâce à son droit de *вето*, est, pour ainsi dire, le véri-

(1) Cité d'après le *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 52, 45 mars 1888.

table gérant de ces dépôts. Si la garantie donnée par l'Etat justifie et même rend nécessaire le contrôle du ministère des Finances, il semble que l'on aurait pu concilier dans une mesure plus libérale ce droit de contrôle, avec la liberté pour la Caisse des Dépôts d'effectuer elle-même les placements dans la limite des valeurs désignées par la loi.

Malgré ses imperfections et quelques dispositions regrettables, le travail fait par la Commission présente en de nombreux points un réel intérêt, et il nous paraît être beaucoup plus conforme aux légitimes aspirations des Caisses d'Epargne que le projet de loi déposé par le Ministre des Finances Sadi Carnot.

Le rapport Hubbard et les Caisses d'Epargne.

Le Congrès des Caisses d'Epargne, qui s'était occupé du projet ministériel et avait émis certains vœux, dont l'influence est visible sur le rapport Hubbard, s'est également livré au mois de mai 1888 à l'étude de ce dernier document.

Sa Commission d'exécution procéda tout d'abord à l'examen de la situation faite aux Caisses d'Epargne qui obtiendraient la liberté de gestion. Depuis longtemps déjà une campagne était menée en faveur du libre emploi. Parmi les apôtres les plus ardents de cette théorie figurait l'éminent Président de la Caisse d'Epargne de Marseille, Eugène Rostand, Membre de l'Institut. Rostand ne cessait de réclamer pour les Caisses privées le droit d'employer leurs dépôts sur place dans le commerce et l'industrie, pour favoriser le développement des sources de la richesse locale, dont les déposants seraient les premiers à ressentir les bienfaits. Il citait l'exemple de nombreux pays étrangers qui avaient adopté le libre emploi : Etats-Unis, Italie, Belgique, Suisse, Allemagne, Hollande, Autriche, Danemark, Suède, Norvège.

Les esprits étaient divisés; au Congrès international de

prévoyance, tenu à Paris en septembre 1889, Rostand résumait ainsi la situation :

« Au point de vue économique, on représente que permettre
» ou plutôt ordonner à ces institutions libres (les Caisses
» d'Epargne) de se décharger sur l'Etat de la fructification et
» du remboursement des épargnes, c'est ôter par mille canaux
» à l'activité nationale, à la production, au crédit, de puis-
» santes ressources, c'est ôter notamment ces ressources aux
» petits travailleurs qui forment l'immense majorité des dé-
» posants. Et dans l'intérêt de l'Etat lui-même on dit que lui
» livrer ce colossal réservoir d'argent sans cesse disponible,
» c'est l'entraîner à noyer les épargnes au jour le jour dans
» ses dépenses ordinaires ou extraordinaires, c'est faciliter
» une gestion prodigue, c'est lui imposer une responsabilité
» rendue presque sans borne par la marche indéfiniment
» ascensionnelle des dépôts.

« Les partisans du système (actuel) répondent (et je n'affai-
» blirai pas leurs arguments) : que la garantie de l'Etat est
» la source de la confiance; que les Caisses, si elles em-
» ploient, pourraient mésuser et seraient exposées à des
» pressions, à des erreurs locales; qu'elles ont plus de certi-
» tude auprès de la Caisse d'Etat pour faire face aux retraits
» et que, dans le cas de crise, la Caisse d'Etat y parerait
» plus facilement; qu'on s'effraie trop de la responsabilité de
» l'Etat, qu'il suffit de limiter le compte-courant du Trésor
» et que, pour les crises, la clause de sauvegarde y pour-
» vira (1). »

On ne peut mieux définir les deux thèses en présence. Ros-
tand se fait le défenseur des théories de Léon Say et de Leroy-
Beaulieu, dont tout le monde connaît la comparaison si ima-
gée : « Supposez l'atmosphère pompant toute l'humidité qui
» se produit dans toutes les localités et ne la restituant jamais
» sous forme de pluie fécondante et vous aurez l'image du
» régime français des Caisses d'Epargne. »

(1) *Journal des Caisses d'Epargne*, p. 232, 13 octobre 1889.

Il est cependant remarquable que la plupart des Caisses privées, non seulement semblaient se désintéresser de la liberté d'emploi qui leur était offerte, mais encore marquaient une certaine opposition contre cette liberté qui leur paraissait trop lourde de dangers et de responsabilité. Sur les 113 Caisses qui répondirent au questionnaire de la Commission d'exécution du Congrès, 47 seulement font connaître leur avis sur cette importante question : 45 se prononcent contre le libre emploi, et 2 seulement s'y montrent favorables. La plupart font ressortir que le crédit des Caisses d'Epargne retire un profit considérable de la garantie de l'Etat et que cet avantage est d'une importance capitale aux yeux des déposants. Laisser la Caisse postale en bénéficiaire seule pour que les Caisses privées puissent employer elles-mêmes leurs dépôts, ce serait donc une mauvaise opération qui risquerait de détourner une partie de la clientèle vers la Caisse postale. Aussi la Commission d'exécution se prononce-t-elle par 7 voix contre 4 contre la liberté absolue d'emploi, telle que la prévoyait le rapport Hubbard.

Quatre autres systèmes furent successivement examinés :

Soit continuer à verser les fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations, sauf à varier davantage pour celle-ci les modes d'investissement;

Soit créer une Caisse centralisatrice ayant à sa tête un directeur nommé par le Gouvernement, ainsi que cela est pratiqué pour le Crédit Foncier;

Soit charger dans une même région un certain nombre de Caisses d'Epargne, prises parmi les plus importantes, de procéder à l'emploi des fonds;

Soit enfin laisser à chaque Caisse individuellement le soin de gérer elle-même ses dépôts dans des conditions déterminées par la loi.

Tout d'abord la Commission d'exécution se prononça contre le projet de création d'une Caisse centralisatrice. Ce système aurait présenté l'avantage d'assurer une gestion meilleure en raison des garanties de toutes sortes dont un organisme de

cette importance aurait pu s'entourer, et qu'il aurait été difficile à une Caisse privée de réunir. Mais les Caisses d'Epargne perdaient du même coup la garantie de l'Etat, et voyaient disparaître avec elle un des éléments de leur succès auprès du public.

Est également repoussé comme portant atteinte à l'autonomie des Caisses privées le projet de constitution d'une sorte de Syndicat des Caisses d'Epargne qui confierait à quelques Caisses seulement la gestion de tous les dépôts recueillis par les établissements de la région sur laquelle s'étendrait ce Syndicat.

La Commission d'exécution se prononce en définitive, par 6 voix contre 3, pour un système mixte conciliant le versement à la Caisse des Dépôts et Consignations avec un libre emploi partiel et réglementé. Elle propose que toutes les Caisses sans exception soient obligées par la loi de verser leurs fonds à la Caisse des Dépôts sous réserve de l'encaisse nécessaire à leur fonctionnement. Celles qui voudront employer elles-mêmes leurs fonds pourront les retirer de la Caisse des Dépôts en produisant une délibération du Conseil des Directeurs déterminant à quels placements sont réservés ces fonds. Ainsi les Caisses d'Epargne ne pourront conserver indéfiniment des sommes importantes dont elles n'auraient pas l'emploi immédiat et qui resteraient improductives dans leurs coffres, alors qu'elles seraient obligées cependant de servir un intérêt à leurs déposants. Une double limite est apportée au libre emploi :

Les Caisses ne seraient autorisées à placer elles-mêmes qu'un quantum déterminé de leurs dépôts. Après avoir repoussé comme excessives et dangereuses les proportions de un demi ou des deux tiers qui lui étaient proposées, la Commission d'exécution fixe au quart du solde dû au 31 décembre de l'année précédente le montant des emplois qui pourraient être faits directement par les Caisses d'Epargne.

Enfin la nature des placements n'est pas laissée à l'entière

discrétion des Conseils des Directeurs qui, soit par ignorance, soit sous la pression d'influences locales, pourraient se laisser entraîner à des placements n'offrant pas toutes les garanties désirables. Les investissements auxquels les Caisses d'Epargne seraient autorisées à procéder ne devraient comprendre que des valeurs désignées par la loi en raison de leur sécurité, telles que les valeurs garanties par l'Etat, les obligations négociables et nominatives des départements, des communes ou des Chambres de commerce, les prêts sur première hypothèque, où les prêts aux institutions locales de crédit agricole, industriel ou populaire, et encore ce dernier mode d'emploi serait-il limité au quart des placements facultatifs.

Les dangers n'apparaissent pas aussi grands pour la gestion des fonds appartenant en propre aux Caisses d'Epargne que pour celle des fonds déposés par les épargnants. Ils n'ont pas en effet à être immédiatement exigibles. Aussi la Commission d'exécution demande-t-elle que les Caisses d'Epargne soient autorisées à employer leurs fortunes personnelles en immeubles et en valeurs admises pour les dépôts.

Le système préconisé par la Commission du Congrès était certes très ingénieux; il paraissait être de nature à concilier la sécurité des placements avec la liberté des Caisses d'Epargne. Mais il ne reflétait que la pensée de la Commission pressée de parer aux dangers que pouvait faire naître la liberté trop grande accordée par le projet Hubbard.

Les Caisses d'Epargne dans leur grande majorité ne ratifièrent pas cette opinion et préférèrent le maintien du statu quo, c'est-à-dire l'adduction de tous les fonds recueillis à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les autres dispositions du rapport Hubbard furent successivement examinées par la Commission d'exécution. Sans présenter le même intérêt que celles concernant l'emploi des fonds, d'autres observations furent faites, dont l'étude détaillée nécessiterait des développements hors de proportions avec

le sujet traité. Nous nous bornerons donc à les énumérer très succinctement. La Commission demanda par exemple :

Que soit abandonné le projet de limitation à 2.000 francs des versements annuels, ou sinon que cette clause soit du moins étendue à la Caisse d'Epargne postale;

Que soit maintenue l'obligation déjà imposée aux Caisses d'Epargne ordinaires de prélever au minimum 25 centimes pour cent pour leurs frais de gestion;

Que le maximum des dépôts accordé aux Sociétés de coopération et de bienfaisance soit porté à 15.000 francs, et que cette même faveur soit étendue aux syndicats agricoles ou professionnels;

Que les marins soient de nouveau autorisés à verser au-delà du maximum ordinaire, comme sous l'empire de la loi du 30 juin 1851, et que leurs dépôts puissent également être reçus jusqu'à 15.000 francs;

Que les nouvelles dispositions de la clause de sauvegarde soient étendues à la Caisse d'Epargne postale;

Que, par mesure d'économie, soit supprimée l'insertion au *Journal Officiel* des comptes menacés de prescription;

Que, parmi les placements autorisés pour la Caisse des Dépôts et Consignations, les obligations négociables des établissements publics soient autorisées concurremment avec celles des départements, des communes et des Chambres de commerce;

Que la Commission de surveillance du fonds de réserve comprenne, au lieu de deux directeurs nommés par le Ministre, six directeurs élus par les Caisses d'Epargne;

Que ces mêmes directeurs fassent également partie de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations;

Que soit créé un Conseil supérieur des Caisses d'Epargne composé de trente membres, dont quinze seraient nommés directement par le Ministre, et quinze seraient élus par les

Caisses d'Epargne, et que ce Conseil soit obligatoirement consulté sur toutes les questions concernant les Caisses d'Epargne;

Enfin, que soit maintenu l'écart de 0,75 pour cent existant entre l'intérêt servi par la Caisse des Dépôts et Consignations aux Caisses privées, et celui que la Caisse d'Epargne postale sert à ses déposants.

Au cours de la discussion, la Commission repoussa une demande faite par l'un de ses membres, tendant à ce que les livrets remis aux déposants soient considérés comme des titres au porteur, transmissibles par simple tradition. Malgré la vogue connue par ce genre de livrets en certains pays étrangers, notamment en Italie et en Allemagne, la Commission n'adopta pas cette proposition qui aurait permis de tourner trop facilement l'interdiction faite aux déposants de posséder plusieurs livrets.

Le projet de loi déposé par Sadi Carnot, non plus que le texte établi par la Commission de la Chambre des Députés, ne devaient venir en discussion. La Chambre se sépara avant d'aborder l'examen de ces réformes pourtant si nécessaires. Et lorsque la nouvelle Chambre se réunit, elle eût à examiner un nouveau projet que présentaient, le 22 mai 1890, le Ministre du Commerce Jules Roche et le Ministre des Finances Rouvier.

CHAPITRE IV

La loi organique du 20 juillet 1895

Dépôt d'un nouveau projet de loi.

Le nouveau projet de loi, déposé le 22 mai 1890, modifiait profondément celui qui avait été rédigé par la Commission de la Chambre des Députés. De moins grande envergure, il ne se proposait pas de codifier tous les textes réglementant la matière. Il était néanmoins indiscutablement supérieur au premier projet ministériel.

Après avoir repoussé le libre emploi que la Commission avait imprudemment offert aux Caisses d'Epargne privées, il transformait en obligation légale le principe de l'adduction de tous les fonds recueillis à la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci pourra employer ces fonds en valeurs de l'Etat ou garanties par lui, ainsi qu'en obligations négociables des départements, communes et chambres de commerce. Il y a là, par rapport au projet de Sadi Carnot, une extension intéressante et qui répond aux propositions faites tant par les Caisses d'Epargne que par le rapport Hubbard. Comme dans le projet primitif, les valeurs devront être achetées avec publicité et concurrence; toutefois le Ministre maintient la faculté pour la Caisse des Dépôts de prélever directement sur son portefeuille les rentes à acheter pour le compte des déposants. Pour inciter davantage les déposants à faire acheter des rentes par les Caisses d'Epargne, le Ministre propose de leur accorder la facilité nouvelle de charger ces Caisses de vendre également leurs titres.

Le nouveau texte maintient les dispositions du projet primitif en ce qui concerne la clause de sauvegarde. Le seul changement qu'il y apporte consiste dans l'abandon du taux de 100 francs pour les acomptes bimensuels et dans le maintien du taux de 50 francs déjà prévu dans la loi du 9 avril 1881. Mais le Ministre continue à demander que la clause de sauvegarde puisse être appliquée en vertu d'un simple arrêté signé des deux Ministres intéressés, malgré les critiques faites à ce projet par le rapport Hubbard et par les Caisses d'Epargne. Cette fois le Ministre défendit son point de vue en faisant observer que la clause de sauvegarde nécessite en général une application immédiate et que plus les délais sont longs, plus les difficultés sont élevées. Or le Ministre craint de ne pouvoir agir avec toute la célérité nécessaire s'il est obligé de faire rendre un décret en Conseil d'Etat. Il est regrettable de constater que, malgré le vœu exprimé par les Caisses d'Epargne, le Ministre n'ait pas cru devoir rendre la clause de sauvegarde obligatoirement applicable en même temps à la Caisse d'Epargne postale et aux Caisses ordinaires. Les dispositions concernant la limitation à 2.000 francs des versements annuels sont maintenues, malgré toutes les critiques faites à ce projet, sans qu'il soit question d'étendre cette mesure à la Caisse d'Epargne postale.

Une réforme importante est apportée au mode de fixation du taux de l'intérêt à servir par la Caisse des Dépôts et Consignations aux Caisses d'Epargne privées. Le Ministre, abandonnant le système en vigueur jusqu'à ce jour, se rallie au mode préconisé dans le rapport Hubbard. La réforme accorde même une satisfaction plus grande aux désirs exprimés par les Caisses d'Epargne. Alors que celles-ci étaient jusqu'à présent tenues complètement à l'écart des délibérations au cours desquelles était fixé le taux de l'intérêt, elles seront désormais appelées à donner leur avis chaque fois que ce taux sera susceptible d'être modifié; l'article 5 du nouveau projet prévoit en effet que l'intérêt ne pourra être modifié que « par un décret rendu sur la proposition du Ministre du Commerce et » du Ministre des Finances, après avis de la Commission de

» surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations et de
» la Commission Supérieure (1) ».

Après l'extension des modes d'emploi autorisés par la Caisse des Dépôts et la fixation du taux de l'intérêt, la clause la plus intéressante du nouveau projet de loi est en effet celle qui concerne la création d'une Commission Supérieure, qui, depuis déjà plusieurs années, à l'initiative de la Caisse de Lyon, était demandée par les Caisses d'Epargne. Nous avons vu précédemment que le Congrès des Caisses d'Epargne aurait voulu que cette Commission comprît trente membres dont quinze auraient été désignés par le Ministre et quinze élus par les Caisses d'Epargne. Sans donner une complète satisfaction à ce vœu, le projet ministériel réalise cependant un pas très important dans cette voie. Il crée en effet une Commission Supérieure appelée à donner son avis sur toutes les questions concernant les Caisses d'Epargne ordinaires, et notamment sur toute modification du taux de l'intérêt à servir par la Caisse des Dépôts et Consignations. Cette Commission devait être composée de vingt membres dont cinq Présidents ou Directeurs de Caisses d'Epargne qui seraient, non pas élus par leurs pairs, mais nommés directement par le Ministre du Commerce.

Contrairement à la thèse soutenue dans le premier projet ministériel, le nouveau texte, adoptant encore les propositions du rapport Hubbard et les vœux émis par la Commission d'exécution du Congrès, prévoit que le fonds de réserve et de garantie appartiendra à la Caisse des Dépôts et Consignations et ne sera plus la propriété collective des Caisses d'Epargne.

Ce projet de loi, à la différence du rapport Hubbard, ne s'étend pas sur le mode de contrôle auquel seront assujetties les Caisses d'Epargne. Il se borne à stipuler que, pour former titre contre la Caisse d'Epargne, les mentions portées sur les livrets devront être revêtues des deux signatures du Caissier et de l'Agent de Contrôle, et que cette disposition devra être

(1) Avant que la loi organique ne soit votée, la réforme concernant la fixation du taux de l'intérêt à servir aux Caisses d'Epargne était réalisée dans le sens du projet de loi par la loi du 26 décembre 1892, qui fixait à 3,50 pour cent l'intérêt à servir pour l'année 1893.

portée à la connaissance des déposants par une affiche apposée dans la salle des séances et par une inscription sur les livrets eux-mêmes.

Ainsi que l'avaient demandé les Caisses d'Epargne, le nouveau projet maintient l'obligation pour les Caisses d'Epargne de prélever au minimum un quart pour cent pour couvrir leurs frais de gestion, avec la faculté de porter ce prélèvement à un demi pour cent au maximum. Il confirme donc la situation existante, et s'oppose au rapport Hubbard qui voulait que cette retenue soit facultative pour sa totalité. Mais le projet contient une innovation : les Conseils des Directeurs auront le droit de graduer le taux de la retenue. L'article 8 prévoit que dans ce cas « les comptes ne dépassant pas 500 francs » peuvent être dispensés de toute retenue. Le maximum de » la retenue à opérer sur les autres comptes est de 1,50 pour » cent. Le taux ainsi gradué doit être approuvé par le Ministre du Commerce et publié trois mois au moins avant son » application (1) ».

Le projet de loi traite encore d'autres questions d'un intérêt moins important. C'est ainsi qu'il protège le titre des « Caisses d'Epargne » en interdisant, sous des peines d'amende et d'emprisonnement, de donner ce titre à tout établissement qui n'aurait pas été autorisé conformément aux prescriptions de la loi du 5 juin 1835; qu'il détermine les formes et les effets des oppositions faites par les maris et les représentants légaux des mineurs; qu'il accorde aux Caisses d'Epargne une franchise postale partielle; et qu'il les autorise à retenir les centimes, en cas de remboursement intégral, à titres d'escompte sur les intérêts dont elles ont fait l'avance.

Le Congrès des Caisses d'Epargne.

Après le dépôt de ce second projet de loi, le Congrès des Caisses d'Epargne se réunit à nouveau, au mois de décembre

(1) Article 8, § 3, du projet de loi.

1890, pour examiner la situation qui serait faite aux Caisses d'Epargne si ce projet devait être adopté par le Parlement. Sur certains points il confirme les théories qu'il avait déjà soutenues. C'est ainsi qu'il demande une fois de plus le maintien du statu quo en ce qui concerne la clause de sauvegarde; qu'il renouvelle le vœu tendant à ce que le maximum exceptionnel soit porté de 8.000 à 15.000 francs et qu'il insiste pour que le nombre des représentants des Caisses d'Epargne à la Commission Supérieure soit porté de cinq à quinze; quelques uns d'entre eux seraient nommés de droit comme appartenant aux Caisses d'Epargne les plus importantes, les autres seraient élus par l'ensemble des Caisses ordinaires. Le Congrès estima en effet que le projet de loi n'accordait pas une part assez importante aux représentants des Caisses d'Epargne dans un Conseil composé de vingt membres dont quinze appartiendront à l'Administration et les cinq autres seront nommés directement par le Ministre.

En dehors de ces critiques déjà formulées, le Congrès s'éleva encore contre le système du taux gradué pour les intérêts tel que le proposait le Ministre. Dans ce projet, les dépôts importants étaient sacrifiés au profit des comptes inférieurs à 500 francs. Or il était reconnu que seuls les livrets présentant un solde élevé permettaient aux Caisses d'Epargne ordinaires de faire face à leurs frais de gestion. Si ces Etablissements exerçaient une retenue de 4,50 pour cent sur les dépôts supérieurs à 500 francs, l'intérêt servi par eux deviendrait inférieur à celui que la Caisse d'Epargne postale allouait à ses déposants. Il était à prévoir que les titulaires de ces livrets abandonneraient les Caisses privées pour verser leurs économies à la Caisse postale. Il y a donc là une expérience à tenter qui peut être d'autant plus dangereuse que la Caisse postale n'aura pas à en courir les aléas. Toutefois, comme le projet ne fait pas une obligation pour les Caisses ordinaires d'appliquer le taux gradué, le Congrès, bien que nettement hostile à son application, ne s'oppose pas à l'introduction dans la loi de cette clause purement facultative.

L'une des personnalités les plus en vue du monde de l'Epargne, Eugène Rostand, Président de la Caisse de Marseille, aurait voulu faire autoriser les livrets au porteur. Il citait en exemple les Caisses d'Epargne italiennes, qui lui étaient particulièrement chères, et rappelait notamment qu'à Milan existaient au 1^{er} janvier 1885, 436.269 livrets au porteur contre seulement 3.447 livrets nominatifs. Comme il l'avait déjà fait à l'une de ses précédentes réunions, le Congrès rejeta cette proposition qui, dans la pratique, aurait rendu inopérante l'interdiction du cumul des livrets.

Parmi les problèmes les plus importants, figurait l'emploi des fonds recueillis par les Caisses d'Epargne. Fidèle à ses principes, Rostand proposa à nouveau que ces établissements fussent autorisés à employer directement le quart de leurs dépôts dans des conditions déterminées par la loi. Une fois de plus la majorité des délégués se montra hostile à cette proposition. Ils firent remarquer qu'un très petit nombre de Caisses d'Epargne paraissait vouloir disposer de leurs fonds, et que par conséquent la charge de la Caisse des Dépôts et Consignations ne serait allégée que dans des proportions infimes. Ils insistèrent surtout sur ce que la responsabilité de l'Etat serait tout autant mise à couvert si l'on donnait à la Caisse des Dépôts pour l'emploi des fonds les mêmes libertés que l'on demandait pour les Caisses d'Epargne prises individuellement. La solution de ce problème parut donc être recherchée surtout dans une extension des modes de placements autorisés pour la Caisse des Dépôts et Consignations. Dans ce sens le Congrès demanda que cette Administration pût consentir des avances sur valeurs d'Etat, procéder à des opérations analogues à celles du crédit foncier, à des prêts aux syndicats agricoles de dessèchement, d'irrigation et d'endiguement régulièrement constitués, et dont les impositions se perçoivent comme en matière de contributions directes; mais il repousse un vœu tendant à l'emploi d'une fraction des dépôts en fonds d'Etat étrangers.

Le Congrès demanda une fois de plus pour les Caisses d'Epargne la libre disposition de leurs fortunes personnelles ainsi que le droit de disposer du cinquième de leur boni en œuvres de bienfaisance ou d'utilité publique.

Le projet de loi prévoit que parmi les sources de revenu du fonds de réserve figureront notamment « les excédents des » intérêts des placements des fonds provenant des Caisses » d'Epargne ordinaires sur les intérêts servis à ces déposants (1) ». Déjà la Caisse de Paris avait critiqué ce projet avec des considérants dont l'importance n'est pas contestable; Paris reproche à ce système de donner au fonds de réserve des ressources qui seront rapidement hors de proportion avec le rôle qu'il aura à remplir : « Avec la réduction de l'intérêt » qui serait à servir désormais aux Caisses d'Epargne, il est » douteux qu'on opère jamais de gros prélèvements sur cette » réserve, à moins cependant que, comptant sur ce fonds » commun, certaines Caisses n'apportent pas à leur gestion » toute l'économie et toute la prudence nécessaires. Comment fera-t-on emploi des sommes qui accroîtront le fonds » de réserve ? Sans doute on le traitera comme les fonds mêmes des Caisses d'Epargne. A quelles éventualités est-il » destiné ? En temps ordinaire, il fournira l'appoint des intérêts que ne produiront pas les placements des fonds des » Caisses d'Epargne, et il servira à donner des allocations ou » à faire des avances aux Caisses pauvres ou en détresse. » Mais en temps de crise comment pourra-t-il être utilisé ? » Si les valeurs représentant les fonds des Caisses d'Epargne » sont dépréciées et ne peuvent suffire aux remboursements » demandés, les valeurs qui représenteront les fonds de la » réserve seront soumises aux mêmes influences, et alors à » quoi servira ce fonds de réserve grassement doté aux dépens » des déposants dans les temps calmes et prospères ?

» Le papier s'entassera dans deux Caisses au lieu de s'entasser dans une seule et la situation serait la même qu'au-

(1) Article 6 du projet de loi.

» jourd'hui si une crise éclatait. Une réserve métallique serait
» seule utile. Comme il est douteux qu'elle soit réalisable, il
» faut se demander si une réserve en papier s'accroissant sans
» limite n'est pas destinée à devenir un grave embarras et
» un danger.

» En Angleterre, où l'on paraît penser à créer une Caisse
» de réserve pour rémunérer un corps d'inspecteurs spéciaux
» nommés et dirigés par les Commissaires de la Dette Natio-
» nale et payés par une contribution prélevée sur l'intérêt
» servi aux Caisses d'Epargne, la contribution à prélever ne
» dépasserait pas 0.012 pour cent (3 pence pour 100 livres
» sterling) du stock en dépôt de chaque Caisse d'Epargne...
» La différence entre la retenue que l'on se propose d'opérer
» en France et celle qu'en Angleterre on est dans l'intention
» d'établir est vraiment considérable et fait ressortir l'im-
» portance du prélèvement que le projet de loi aurait pour
» conséquence d'exorcer sur l'intérêt servi aux dépo-
» sants (1). »

Le Congrès de son côté a fait siennes ces considérations et formula les observations suivantes : « Il est bon que l'exis-
» tence d'un fonds de réserve, qui n'est due qu'à une décision
» de la Commission de surveillance, soit consacrée par une
» disposition légale... Il serait inutile cependant que ce fonds
» dépassât certaines limites; on pourra toujours l'empêcher
» de s'accroître démesurément en accordant aux Caisses
» d'Epargne l'intérêt auquel elles auront légitimement droit
» d'après une répartition équitable du produit des valeurs du
» portefeuille. Quoi qu'il en soit, il importe que la destination
» de ce fonds de réserve soit bien précisée, afin que les Com-
» missions du budget ne soient plus tentées à l'avenir de
» s'en emparer pour l'engloutir dans les dépenses diverses
» de l'Etat. La gestion du portefeuille et du fonds de réserve
» devrait être confiée au Conseil Supérieur et complètement
» séparée de celle des finances publiques (2). »

(1) *Journal des Caisses d'Epargne*, page 247, 15 juillet 1890.

(2) Congrès des Caisses d'Epargne de France de 1890. Compte-rendu in-extenso page 143.

Rapport de la Commission présenté par le Député Aynard.

En dehors du nouveau projet de loi, la Chambre des Députés restait saisie des propositions Hubbard, de Colbert-Laplace et Lokroy. Le Député Aynard présenta un rapport au nom de la Commission chargée d'examiner ces divers projets. Il semble que le rapporteur ait été assez fâcheusement impressionné par les dangers que pouvait présenter l'importance sans cesse accrue des dépôts dans les Caisses d'Epargne. Bien que ses craintes en cette matière nous paraissent exagérées, il est nécessaire, pour donner la physionomie exacte des débats qui ont précédé le vote de la loi, de rappeler l'opinion du rapporteur sur les difficultés que pouvait présenter le remboursement de ces dépôts. « D'après les précédents de 1848 » et de 1870 (écrivait-il dans son rapport), il est évident que » l'Etat se trouve dans l'impossibilité absolue de rembourser » à vue les capitaux des Caisses d'Epargne, et il est permis » de dire, de cette nature de dépôt, qu'il n'en est point dont » la sécurité soit plus absolue et plus certaine, et dont le » remboursement devienne plus incertain en temps de crise » majeure... La Caisse des Dépôts et Consignations tiendra » ainsi prisonnières les ressources en partie amassées pour les » mauvais jours et qu'on ne pourrait rendre aux mauvais » jours. Encore une fois, le déposant aux Caisses d'Epargne » est plus certain que tout autre d'être remboursé, mais il » n'est point assuré d'être remboursé quand il le voudra (1). »

La Commission ne trouve satisfaisante aucune des réformes proposées, ni celles qui émanent du Gouvernement, ni celles qui sont dues à l'initiative parlementaire. Le projet de loi lui semble être trop restreint et faire œuvre de réglementation plutôt que de réforme; quant aux trois propositions de loi déposées, elles sont jugées trop hardies, et devancent l'heure à laquelle elles pourraient être utilement appliquées.

(1) *Journal Officiel*. Documents parlementaires, Chambre, n° 1443, page 1340, 1891.

Toutefois la Commission reprend le projet gouvernemental, mais en lui faisant subir des modifications importantes dans lesquelles il est aisé de reconnaître l'influence des vœux émis par les Caisses d'Epargne elles-mêmes.

C'est ainsi qu'aux valeurs d'emploi autorisées pour la Caisse des Dépôts et Consignations elle ajoute les obligations foncières et communales du Crédit Foncier.

De même que la Caisse des Dépôts, les Caisses d'Epargne privées sont tenues de se constituer, pour parer aux déficits qui pourraient être constatés dans leur gestion, une fortune personnelle, au moyen d'une retenue exercée sur l'intérêt qui leur est servi. Toutefois, si le texte de cette Commission précise que ce prélèvement ne peut dépasser 50 centimes pour 100 francs, il ne fixe pas le minimum que le projet ministériel arrête à 0,25 pour cent. C'est là une lacune regrettable et qui pourrait conduire quelques Caisses à n'exercer qu'un prélèvement insuffisant pour alimenter d'une façon convenable leur fonds de réserve.

La Commission reproche au projet de loi de donner à la Commission Supérieure une composition trop administrative. Les Caisses d'Epargne avaient déjà, nous le savons, formulé des critiques à ce sujet. Les réformes apportées par le rapporteur sont cependant assez modestes. Tout en maintenant à vingt le nombre des membres appelés à faire partie, pour trois ans, de cette Commission, il propose que les représentants des Caisses d'Epargne, qui continueront à être nommés par le Ministre du Commerce, soient portés de cinq à six, que cinq personnes connues par leurs travaux sur les institutions de prévoyance fassent partie de cette Commission Supérieure, ainsi que deux Sénateurs et deux Députés, élus respectivement par le Sénat et la Chambre; de cette façon, l'élément fonctionnaire qui, dans le projet de loi, comprenait quinze membres, serait réduit à cinq.

Conjointement à la vérification exercée par l'Administration des Finances, qui porte sur les rapports entre les Caisses d'Epargne et le Trésor, la Commission propose la création

d'un corps de fonctionnaires spéciaux, rétribués par le fonds de réserve de la Caisse des Dépôts et Consignations, sans que ces frais puissent dépasser 100.000 francs par an. Ces agents auraient pour mission de contrôler l'Administration intérieure des Caisses d'Epargne, « surtout dans toutes les opérations que la loi leur permettra de faire en dehors des versements à la Caisse des Dépôts (1) ».

En dehors de ces quelques modifications, la Commission s'est préoccupée de maintenir les Caisses d'Epargne dans leur rôle normal et de les empêcher d'attirer à elles une clientèle qui ne leur est pas destinée. Si leurs dépôts se sont accrus dans des proportions si élevées, le rapporteur estime que c'est parce que la loi du 9 avril 1881 a amené aux Caisses d'Epargne « une nouvelle couche de déposants qui se compose » de rentiers, de commerçants, d'artisans supérieurs, de gros » fermiers, ou de propriétaires-cultivateurs qui trouvent » dans la Caisse d'Epargne une banque de dépôt qui leur » conserve un fonds de roulement toujours disponible, en » leur accordant un intérêt très supérieur à celui du marché » libre. Un rentier peut ainsi jouir de l'intérêt que donnent » les bons placements sans en courir les risques (2) ». C'est la même critique qui est constamment faite aux Caisses d'Epargne et qui cependant paraît être assez peu fondée. Le recrutement de leur clientèle a-t-il donc évolué d'une façon sensible depuis 1880 ? Pour s'en rendre compte il n'y a qu'à comparer entre eux les nouveaux déposants, classés par profession, pour les années 1880 et 1891. Dans le tableau ci-dessous il ne paraîtra pas qu'un changement sensible se soit manifesté dans la clientèle des Caisses d'Epargne, et la critique faite par le rapporteur paraît être dès lors sans fondement.

Il convient d'ailleurs de noter que dans les professions diverses sont compris, pour une proportion très importante, mais qu'il est impossible de définir exactement les petits ren-

(1) *Journal Officiel*. Documents parlementaires, Chambre, n° 1443, page 1344, 1891.

(2) Documents parlementaires, n° 1443, page 1341, 1891.

liers, les retraités et les veuves sans professions qui font réellement partie de la classe moyenne pour laquelle ont été créées les Caisses d'Epargne.

	1880		1891	
	Nombre de livrets	Proportion	Nombre de livrets	Proportion
Ouvriers.....	431.124	22,71 %.	432.086	23,78 %.
Domestiques.....	58.233	10,08	56.793	11,09
Employés.....	23.543	4,08	23.523	4,39
Militaires et Marins.	41.304	4,96	7.390	1,44
Professions diverses	451.918	26,31	446.169	28,54
Mineurs.....	200.776	34,77	445.280	28,36
Sociétés.....	528	0,09	1.079	0,20
TOTAUX.....	577.426	100,00	512.322	100,00

Néanmoins, pour parer à ce qu'il considère comme une fausse direction prise par les Caisses d'Epargne, le rapporteur propose trois remèdes :

1° Tout en maintenant à 2.000 francs le maximum des livrets, il limite à 300 francs par quinzaine les versements à recevoir d'un même déposant. Cette proposition nous ramène à plusieurs années en arrière, et fait revivre les anciennes dispositions de la loi du 5 juin 1835. Une double exception est cependant prévue en faveur des marins portés sur les contrôles de l'inscription maritime ou embarqués sur les bâtiments de Commerce, et des sous-officiers rengagés, qui seront admis à verser leur solde en une seule fois jusqu'à concurrence de 2.000 francs. Les Sociétés de Secours mutuels, et celles qui, ayant obtenu une autorisation spéciale du Ministre, pourront se faire ouvrir un compte de 15.000 francs, seront également affranchies de cette limitation.

2° Les remboursements supérieurs à 500 francs ne seront consentis qu'après un préavis de trois mois, sans préjudice des dispositions spéciales de la clause de sauvegarde qui pourra toujours être appliquée en vertu d'un décret pris sur l'initiative des Ministres des Finances et du Commerce.

Des objections sérieuses avaient déjà été formulées contre ces deux mesures qui offraient des inconvénients graves pour le développement des Caisses d'Epargne, et qui par ailleurs pouvaient être facilement tournées par les déposants. Il paraît suffisant de le rappeler sans insister davantage.

3° Enfin, pour ramener les dépôts à un taux normal, la Commission propose d'attribuer aux déposants, qui en feraient la demande, des rentes prélevées sur le portefeuille de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ces rentes seraient de deux sortes :

Soit des titres cotés au cours du jour et négociables immédiatement (ce procédé était déjà en vigueur et ne motive aucune réflexion particulière);

Soit des titres cédés à un taux inférieur au cours officiel, et qui sera déterminé tous les trois mois; ils ne seraient négociables que dans un délai d'un an au moins et de trois ans au maximum. La prime pour le déposant, qui résultera de la différence de cours, doit compenser les inconvénients inhérents à la clause d'inaliénabilité temporaire qui frappera ces titres. La Commission voit dans ce nouveau système un remède très efficace pour parer aux dangers que les remboursements de dépôts élevés peuvent faire naître en temps de crise. On peut se demander toutefois si ce système correspond bien au rôle que les Caisses d'Epargne ont à remplir normalement. Les économies qui sont confiées à ces Etablissements doivent être avant tout réalisables immédiatement. La plupart des déposants n'ont pas la possibilité de les convertir en titres réalisables à long délai. Au surplus, pour rendre attrayant ce mode de remboursement, il faudrait accorder une prime suffisamment importante pour que le titulaire soit à l'abri des baisses de cours qui peuvent se produire avant que ces titres soient réalisables. La Caisse des Dépôts pourrait-elle accorder de telles primes sans perte ?

Malgré les avis contraires émis par les Caisses d'Epargne, la Commission fait siennes les dispositions du projet ministé-

riel visant la faculté pour les Caisses d'Epargne de servir un taux d'intérêt gradué. Elle précise que les Caisses qui useront de cette faculté devront obligatoirement servir l'intérêt le plus élevé aux comptes admis au maximum de 15.000 francs. C'est d'ailleurs avec une certaine réserve que le rapporteur propose le maintien de ce système dont il ne méconnaît pas les graves inconvénients « Il ne faut se dissimuler, dit-il, que la » pratique de la graduation est difficile. On se heurte à des » obstacles divers... Nos plus grandes institutions d'Epargne » vivent de prélèvement sur la masse des dépôts, ceux qui » pourraient être atteints par la graduation représentent les » deux tiers de cette masse et une diminution d'intérêt de » quelque importance pourrait conduire à des retraits; on » arriverait ainsi à l'effet opposé de celui qu'on cherche (1). » Du moins le rapporteur donne-t-il satisfaction aux Caisses d'Epargne privées sur un point, en étendant cette mesure à la Caisse postale.

Enfin la Commission propose d'adopter des modifications importantes aux règles concernant l'emploi de la fortune personnelle des Caisses d'Epargne et des fonds appartenant aux déposants.

Adoptant les vœux émis par le Congrès, elle demande que les Caisses d'Epargne puissent placer les fonds leur appartenant en propre, soit en valeurs admises pour l'emploi des fonds par la Caisse des Dépôts et Consignations, soit en toutes autres valeurs prévues par leurs statuts dûment approuvées; elle leur refuse toutefois la faculté de disposer du cinquième de leur boni (2) au profit des Œuvres sociales.

En ce qui concerne l'emploi des dépôts, la Commission admet un régime différent pour les Caisses d'Epargne suivant leur mode d'administration. Elle divise ces établissements

(1) Documents parlementaires, Chambre, n° 1443, p. 1344, 1891.

(2) Le boni représente « l'économie qui apparaît dans le montant des bonifications allouées par la Caisse des Dépôts et Consignations, après paiement des frais de gestion, à l'exclusion de tout prélèvement sur le capital ou les intérêts de la fortune personnelle ». (Circulaire Ministérielle du 28 décembre 1914).

en deux catégories : d'une part les Caisses d'Epargne fondées, contrôlées ou administrées directement ou indirectement par les communes, les départements ou les établissements publics; d'autre part les Caisses d'Epargne, qu'elle qualifie « d'autonomes » dont les Directeurs se recrutent par cooptation. Cette différence n'a d'ailleurs pas l'importance que la Commission lui attribue. Elle ne porte que sur le mode de nomination des Directeurs; mais toutes les Caisses d'Epargne, sans exception, ont une gestion autonome.

Quoi qu'il en soit, la Commission propose de n'apporter aucune modification aux Caisses de la première catégorie. Pour elles, l'adduction des fonds recueillis à la Caisse des Dépôts et Consignations restera donc obligatoire et totale. En ce qui concerne au contraire les Caisses d'Epargne autonomes, que la Commission propose de qualifier « Caisses libres », une certaine latitude leur est laissée pour employer directement leurs fonds. Les modalités qui règlent cet emploi paraissent inspirées du projet établi par la Commission d'exécution du Congrès, projet qui n'avait d'ailleurs pas été ratifié par un Congrès ultérieur. Comme le demandait cette Commission d'exécution, le rapporteur Aynard voudrait que tous les fonds versés par les déposants fussent remis à la Caisse des Dépôts et Consignations. Les Caisses d'Epargne libres pourraient, en produisant une délibération du Conseil des Directeurs, les retirer pour les employer dans les conditions suivantes :

L'emploi direct ne peut s'exercer que pour une somme équivalente à six fois le montant de la fortune personnelle, sans toutefois dépasser le quart des dépôts. Les valeurs autorisées sont les mêmes que celles qui sont prévues pour la fortune personnelle, avec cette réserve que les obligations négociables des départements, des communes, des Chambres de commerce, Monts de Piété et autres établissements publics ne pourront être émises que dans le département. En outre les « Caisses libres » pourront investir 20 pour cent du quart maximum disponible dans les prêts aux Syndicats départementaux agricoles, aux Syndicats d'irrigation, de dessèche-

ment, de colmatage, d'endiguement, ou en réescompte de valeurs de banques populaires ou d'associations coopératives; jusqu'à concurrence de 10 pour cent du même maximum, des placements pourront être encore réalisés sous forme d'actions ou d'obligations des Sociétés d'habitations à bon marché, et d'associations coopératives de production ou de consommation. La garantie de l'Etat ne porterait évidemment que sur les fonds versés à la Caisse des Dépôts et Consignations et non sur ceux que la Caisse d'Epargne emploierait directement. Cette dernière est tenue de publier deux fois par an la nature de ses placements; elle est autorisée à se faire consentir des avances par les établissements de crédit sur les valeurs composant son portefeuille. Enfin, tant que son fonds de réserve n'aura pas atteint le huitième de ses dépôts, elle devra y porter tous ses bénéfices et revenus de quelque nature qu'ils soient.

Le rapporteur voit dans ce projet un gros avantage pour l'économie locale puisqu'une partie des épargnes pourra ainsi être utilisée sur place. Les risques inhérents au libre emploi sont très réduits, puisque l'initiative des Caisses d'Epargne est limitée à la fois pour le quantum des fonds employés et pour le mode d'emploi. Le rapporteur ne croit d'ailleurs pas que ce libre emploi soit pratiqué par un grand nombre de Caisses, celles-ci ayant dans leurs Assemblées manifesté leur préférence pour le statu quo. Mais en supposant même que toutes les Caisses d'Epargne usent de cette liberté nouvelle, il est à remarquer que, pratiquement, la responsabilité de l'Etat restera à peu près la même. En cas de crise, en effet, les Caisses, pour faire face aux demandes de remboursement, s'adresseront d'abord à la Caisse des Dépôts et Consignations jusqu'à épuisement de leur compte-courant qui représente au minimum les trois quarts du solde d   à leurs déposants. Or, même dans les crises les plus graves, les demandes de retrait n'absorbent jamais la totalité des dépôts; et la partie des fonds directement placés par les Caisses d'Epargne, prétend Aynard, peut être considérée comme « le résidu des

» dépôts qui, l'expérience l'a invariablement démontré, reste
» toujours immobile et intact, quelle que soit la violence des
» crises (1) ».

Discussion et vote de la loi par le Parlement.

Examen par la Chambre en première délibération.

Le point capital de la réforme portait évidemment sur l'emploi qui serait fait des fonds appartenant aux déposants. Adversaires et partisans du libre emploi allaient essayer de faire triompher leur doctrine. Des débats, parfois passionnés, eurent lieu notamment à la Chambre des Députés qui n'employa pas moins de huit séances pour examiner ce projet en première lecture. Comme l'a dit Léon Say au cours de la discussion générale, le client des Caisses d'Epargne françaises « est un enfant en lisières. M. Hubbard et M. Lockroy veulent » que cet enfant soit abandonné à lui-même et qu'il marche » tout de suite sans avoir appris à marcher. M. le Ministre » des Finances veut au contraire conserver ces lisières (2) ».

Le député Hubbard reprenait sous forme d'amendements les principes qu'il avait exposés dans sa proposition de loi de 1885. « Je demande à la Chambre, dit l'orateur, s'il n'y a pas » une situation très périlleuse dans ce fait que l'Etat soutient » par des achats successifs et continus les cours des rentes par » l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations, » sans pouvoir s'y soustraire, et surtout quand je constate » que ces achats de rentes sont faits avec de l'argent exigible » à vue, fourni par des déposants qui peuvent le retirer du » jour au lendemain, et que par conséquent ce même Etat qui » est obligé, par des achats consécutifs, inévitables, nécessaire- » res, de faire toujours monter le prix de la rente, c'est-à-

(1) *Journal Officiel*, Documents parlementaires, Chambre, n° 1443, p. 1342, 1891.

(2) *Journal Officiel*, 24 mai 1892, Séance de la Chambre des Députés du 23 mai 1892, page 620.

» dire de la même valeur après laquelle il s'acharne, peut se
» trouver, à un moment donné, par suite de réalisations, de
» demandes de remboursements, dans l'obligation de la ven-
» dre aussi forcément, aussi inévitablement qu'il l'avait ache-
» tée et de créer ainsi une baisse, une chute des cours aussi
» fatale et plus rapide encore que ne l'avait été la hausse (1) ».

L'ancien rapporteur du premier projet de loi désire que les Caisses d'Epargne puissent jouer un rôle de premier plan dans l'organisation du crédit en vue de favoriser le travail, soit directement, soit par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts. Aux valeurs d'emploi déjà admises, ou proposées par la Commission, il voudrait ajouter les prêts sur première hypothèque, prêts aux départements et aux communes et lettres de change sur la France et sur l'étranger. En outre la Caisse des Dépôts devrait être autorisée à émettre des obligations en représentation des prêts agricoles ou hypothécaires qu'elle aurait directement consentis aux départements ou communes. Le même député s'élève aussi contre la distinction faite dans le nouveau projet de la Commission entre les Caisses d'Epargne ordinaires et les Caisses dites « libres ». « En mettant le » mot libre », dit-il au Ministre des Finances, « vous changez » quelque chose au régime actuel et vous faites naître l'in- » quiétude là où elle ne doit pas exister (2) ». Pour lui, le libre emploi devrait être sinon imposé, du moins facultatif pour toutes les Caisses d'Epargne; et cette liberté devrait s'étendre à l'emploi de leur fortune personnelle, à l'exemple des Caisses étrangères qui ont consacré des sommes parfois considérables au développement des Oeuvres sociales.

Comme corollaire de cette liberté d'emploi, Hubbard demande que les dépôts dans les Caisses d'Epargne ne soient plus limités. Le maximum, estime-t-il, n'a plus sa raison d'être. « Peut-être quelques commerçants huppés, quelques

(1) *Journal Officiel* du 22 mai 1892, Séance de la Chambre du 21 mai 1892, page 601.

(2) *Journal Officiel* du 22 mai 1892, Séance de la Chambre du 21 mai 1892, page 603.

» grands propriétaires, plutôt de riches paysans, se servent-
» ils de la Caisse d'Epargne. Quel mal y voyez-vous ? Du mo-
» ment qu'on emploie les fonds utilement et que la respon-
» sabilité trop lourde encourue par l'Etat est dégagée; dès
» l'instant que ces fonds serviront à stimuler et à activer
» l'esprit d'initiative et de liberté, je ne vois aucun danger
» à cet inconvénient... Je vais même plus loin : il importe
» que l'on comprenne que la Caisse d'Epargne est le meilleur
» Caissier de ceux qui ne savent pas tenir de comptes (1) ».

Dépassant le cadre de la réforme des Caisses, Hubbard voit dans l'adoption de ses amendements la solution des problèmes que pose l'organisation du crédit agricole et des banques populaires dont, à cette époque, l'étude est à l'ordre du jour.

A ces arguments, le rapporteur de la Commission répond que, lorsqu'il s'agit de réformer les Caisses d'Epargne, la Chambre ne peut évidemment pas faire table rase du passé, cette question touchant au crédit même de l'Etat à une époque où ce crédit n'a jamais été aussi haut, où le capital est stagnant, et ne trouve à s'employer dans le commerce ou l'industrie qu'à un taux d'intérêt très faible, bien inférieur à celui que servent les Caisses d'Epargne. Alors que, depuis 1870, les dépôts dans les banques n'ont augmenté que d'environ 50 pour cent, ceux des Caisses d'Epargne sont devenus six fois plus importants. Les 3.600 millions versés par les épargnants ont tous été employés en valeurs de l'Etat, conformément à la loi; les cours de la rente, soutenus par ces achats incessants et massifs, n'ont cessé d'augmenter, et les cours s'établissent aux environs de 98 francs. Il est devenu impossible, en raison de la dette considérable contractée par l'Etat et que celui-ci est incapable de rembourser immédiatement, d'apporter au mode d'emploi des fonds des réformes trop brutales.

Si les dépôts dans les Caisses d'Epargne ont progressé d'une façon si considérable depuis 1881, cela est dû en grande par-

(1) *Journal Officiel* du 22 mai 1892, Séance de la Chambre du 21 mai 1892, page 606.

tie à l'élévation du maximum autorisé par cette loi. L'augmentation de dépôts qui en est résultée ne correspond donc pas et est bien supérieure à l'augmentation de la fortune publique. Sans doute, en vertu des textes qui la régissent, la Caisse des Dépôts et Consignations, qui est devenue la première banque de dépôts du pays, est incapable de suivre les règles élémentaires de placements suivies par les banques de dépôt et il lui est impossible de faire face à des remboursements à vue. Mais la Commission s'est bornée à faire œuvre de transaction et à préparer des réformes qui pourront être accomplies lorsque le moment sera venu. « En face de difficultés d'ordre » si ancien, dit-il, de responsabilités si considérables encourues, et qu'on ne saurait faire cesser qu'en faisant naître » d'autres responsabilités et d'autres périls plus grands, il » nous était impossible de vous apporter une solution radicale, de vous apporter, comme le désirait M. Hubbard, une » loi organique des Caisses d'Epargne (1) ».

Il ne nous est guère possible de suivre la Chambre dans toutes les discussions auxquelles ont donné lieu l'examen des trente articles dont se composait le projet de la Commission. Nous nous bornerons à retracer les débats très importants qui eurent lieu sur les trois points capitaux : l'article premier (emploi des fonds par la Caisse des Dépôts et Consignations), l'article 12 (liberté d'emploi pour certaines Caisses d'Epargne) et l'article 11 relatif aux placements de la fortune personnelle; nous signalerons ensuite succinctement les autres modifications apportées au texte de la Commission.

Dans la discussion générale, nous avons déjà vu les différences fondamentales qui existaient entre le projet de la Commission et celui du député Hubbard. Celle-là se bornait à étendre les modes d'emploi autorisés par la Caisse des Dépôts en ajoutant aux valeurs déjà admises les obligations négociables des départements, communes et chambres de commerce, ainsi que les obligations du Crédit Foncier. En outre, elle rendait

(1) *Journal Officiel* du 24 mai 1892, Séance de la Chambre du 23 mai 1892, page 614.

légalement obligatoire le versement de tous les fonds recueillis à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Hubbard, au contraire, considérant que l'adduction forcée conduit l'Etat à devenir un banquier universel, demande par voie d'amendement à l'article premier le libre emploi pour les Caisses d'Epargne qui le désireront. Il demande en outre que la Caisse des Dépôts puisse mettre dans son portefeuille, pour un maximum de 100 millions, des lettres de change à trois mois sur la France et l'étranger, ce papier devant être en temps de crise facilement et rapidement réalisable sans qu'il soit besoin de vendre de la rente ou de l'engager, probablement avec perte. Enfin il demande encore que la Caisse des Dépôts soit autorisée à consentir aux départements, communes et chambres de commerce, des prêts directs en représentation desquels elle pourrait émettre des obligations négociables; il avait également demandé l'emploi en première hypothèque, mais abandonna cette proposition en séance.

La Chambre scinda en deux parties cet amendement qui posait en effet deux problèmes indépendants l'un de l'autre : d'une part, le libre emploi pour les Caisses d'Epargne; d'autre part la composition du portefeuille de la Caisse des Dépôts.

L'amendement tout entier était repoussé par le Ministre des Finances et par la Commission.

La discussion fut assez brève sur la première question. Le Ministre des Finances et le rapporteur firent remarquer que le corollaire de la liberté d'emploi pour les Caisses privées était la perte de la garantie de l'Etat. Or, dans l'amendement Hubbard, la distinction entre les Caisses d'Epargne qui avaient ou non la garantie de l'Etat était très imparfaite pour les déposants. Il en résultait donc une confusion dangereuse pour ces établissements d'abord, pour le pays tout entier ensuite, qui est solidaire de la conservation de la petite épargne. La Chambre, par une majorité imposante de 448 voix contre 66, rejeta l'amendement Hubbard et vota le versement obligatoire à la Caisse des Dépôts.

Sur la deuxième partie de l'amendement, la discussion fut plus vive. Hubbard estimait que si les collectivités pouvaient emprunter sous la forme de prêts directs, sans être obligées d'émettre des obligations *négociables*, elles obtiendraient des conditions plus avantageuses, car elles feraient ainsi l'économie des frais inhérents à l'émission des valeurs et des bénéfices perçus par les banques. Le Ministre se déclare hostile au principe des prêts directs. Il estime nécessaire que la Caisse des Dépôts ait dans son portefeuille des titres négociables, c'est-à-dire cotés en Bourse, ayant un cours connu et dont l'évaluation ne dépende pas d'une appréciation plus ou moins arbitraire. D'autre part, il ne désire avoir dans le portefeuille des Caisses d'Epargne que des valeurs de premier ordre et dont le crédit n'est pas discutable; aussi n'accueillerait-il pas avec beaucoup de faveur les prêts consentis à de petites communes dont beaucoup n'offrent d'autre garantie que celle de l'impôt.

Malgré les arguments développés par le Ministre, l'amendement Hubbard fut appuyé par divers orateurs pour des raisons, il est vrai, parfois fort différentes. Henri Germain, qui était alors Directeur général du Crédit Lyonnais, estime que la composition du portefeuille importe peu, attendu que la Caisse des Dépôts est incapable de rembourser à vue les dépôts et que, dit-il, « on ne réclamera jamais le remboursement des fonds » déposés que le jour où vous ne pourrez pas les rembourser, » que le jour où vous ne pourrez pas vendre de rentes (1) ». Car c'est une vérité d'expérience que les dépôts sont toujours en augmentation, et que les remboursements ne sont supérieurs aux versements que dans les périodes de trouble, précisément à une heure où la rente est dépréciée et par conséquent difficilement réalisable. Se basant sur ce que pendant les périodes de crise, en 1848 et en 1870, la Caisse des Dépôts n'a pas vendu les valeurs négociables de son portefeuille, Pelle-

(1) *Journal Officiel* du 23 mai 1892, séance de la Chambre du 24 mai, page 633.

tan ne voit aucun inconvénient à ce qu'il y ait dans le portefeuille des Caisses d'Epargne une partie, restreinte d'ailleurs, qui soit composée de titres non négociables. Siegfried, à son tour, dépose un nouvel amendement, auquel se rallie Hubbard, faisant disparaître du texte de la Commission le caractère de négociabilité imposé aux obligations. Ainsi les collectivités pourraient obtenir des prêts à un taux moins onéreux, les obligations négociables entraînant pour les parties emprunteuses des frais supplémentaires qui peuvent osciller entre 30 et 40 centimes pour 100 francs, frais qui sont, en définitive, supportés par le contribuable.

La Commission repousse cet amendement et propose de substituer à l'expression « obligations négociables » celle plus extensible de « valeurs admises par la Banque de France comme garantie des avances ». Mais, devant les dangers que pouvait faire naître cette imprécision, la Chambre finit par se rallier à l'amendement Siegfried qui fut adopté par 356 voix contre 195. Elle admit également l'emploi en lettres de change jusqu'à concurrence de 100 millions, proposé par Hubbard. Enfin un dernier amendement à cet article, déposé par Léon Say et Laroche-Joubert, limitant à 20 millions de francs par an les prêts aux communes et départements, fut retiré avant toute discussion par ses auteurs qui se réservèrent de le présenter à nouveau à la seconde délibération.

A propos de l'article 12, relatif au libre emploi accordé à certaines Caisses d'Epargne, rappelons brièvement la teneur du projet de la Commission : les Caisses d'Epargne autonomes, dont le Conseil des Directeurs se recrute par cooptation, — et celles-là seules — pourraient être autorisées, par décret, à placer elles-mêmes leurs fonds jusqu'à concurrence de six fois le montant de leur fortune personnelle, sans que cette quotité puisse être supérieure au quart de leurs dépôts. Ces Caisses s'appelleraient alors « Caisse d'Epargne libres ».

Au nom de la Commission, Charles Roux expose que ce libre emploi, renfermé dans les limites modestes, a pour but de dégager la responsabilité de l'Etat; les Caisses municipales

ou mixtes n'y sont pas admises par crainte de pression de la part des autorités locales. Ce projet n'est d'ailleurs qu'une étape vers une liberté beaucoup plus grande telle qu'elle est pratiquée presque partout à l'étranger. De l'enquête à laquelle il s'est livré, l'orateur tire six conclusions : 1° « quant à la » formation de l'Épargne la liberté d'emploi n'en diminue » pas l'intensité, au contraire, l'importance des dépôts est » supérieure à l'étranger; 2° Quant à l'étendue des dépôts, » cette étendue est également supérieure à l'étranger; 3° dans » l'application absolue du régime d'emploi exclusif en titres » d'Etat par une Caisse d'Etat, la France est seule; 4° partout, » pour les dépôts, existe le libre emploi, réglé par la loi ou » par les statuts des institutions, et cet emploi s'inspire, soit » de la pensée d'aider à la circulation économique locale, soit » de celle de faire servir l'épargne du peuple au bien du peuple; 5° le même régime s'applique aux bénéfices ou bonis, » dont l'accumulation forme les réserves ou patrimoine; 6° » dans l'emploi de ce boni une part est faite à peu près partout » à des œuvres d'utilité publique et populaire (1) ». Charles Roux constate que dans les Caisses étrangères, les dépôts et les fonds de réserve sont beaucoup plus importants qu'en France. Alors que chez nous la fortune personnelle ne dépasse par 3,3 pour cent des dépôts (Reims) et qu'elle n'atteint que 2,6 pour cent pour Paris, 3,05 pour cent pour Lyon, 2,9 pour cent pour Marseille et 2,5 pour cent pour Bordeaux, elle s'élève à 10,3 pour cent à Cologne, 48 pour cent à Prague, 12,4 pour cent à Montréal, 46,8 pour cent à Madrid, 26,6 pour cent à Livourne, 10,8 pour cent à Milan et 49,9 pour cent à Berne.

Il attribue cela à un emploi plus lucratif des dépôts qui condamne la théorie de « l'école de l'immobilisme (2) » chère à la France. Le Ministre des Finances lui répondit d'ailleurs que cette statistique prouvait surtout qu'au lieu de mettre de côté une partie des bénéfices, on les avait distribués, en

(1) *Journal Officiel* du 10 juin 1892, Chambre, Séance du 9 juin, p. 744.

(2) *Journal Officiel* du 10 juin 1892, Chambre, Séance du 9 juin, p. 745.

France, presque entièrement aux déposants. Au surplus, la comparaison ainsi faite entre l'importance des fortunes personnelles des Caisses d'Epargne françaises et étrangères doit tenir compte des caractères différents de ces Caisses. Puisqu'à l'étranger les Caisses s'administrent elles-mêmes, elles sont obligées d'avoir des réserves importantes pour couvrir éventuellement leurs déficits de gestion. En France, au contraire, où la Caisse des Dépôts est seule responsable de la gestion des fonds, la fortune personnelle ne sert à couvrir que les déficits provenant de malversations et n'a pas besoin d'être aussi importante. Pour n'avoir pas vu cette différence essentielle qui existe entre les Caisses françaises et étrangères, Charles Roux a tiré de ses statistiques des conclusions erronées.

Le Ministre des Finances est opposé à une législation spéciale pour les Caisses d'Epargne dites « libres » qui ne sont qu'au nombre de 53. Il est hostile parce que, dans leurs congrès, les représentants de la majorité de ces Caisses n'en ont pas été partisans; parce que, en cas de sinistre, la clientèle des Caisses d'Epargne fera difficilement la distinction qui est demandée entre les « Caisses libres » et les autres. Pour faire cesser cette confusion, il faudrait donner aux Caisses ayant le libre emploi, un titre absolument distinct, tel que « Caisses populaires de dépôt et de fructification de capitaux », ou autre appellation analogue.

Appuyant la proposition de la Commission, Léon Say déclare qu'il existe au contraire dans le peuple un courant en faveur de la libre gestion des épargnes; il en voit la preuve dans la fondation de Sociétés nouvelles telles que « les Fourmis » qui mettent en commun leurs économies pour acheter des valeurs à lots, ou « Les Prévoyants de l'Avenir ».

Malgré cela la Chambre, par 263 voix contre 254, repousse la proposition de la Commission et maintient le régime uniforme pour toutes les Caisses d'Epargne.

Un autre débat intéressant eut lieu au sujet de l'emploi de la fortune personnelle. La Commission proposait d'adopter les valeurs admises pour la Caisse des Dépôts ainsi que tout

autre placement prévu par les statuts approuvés par le Conseil d'Etat. Un amendement de Piou étend les modes d'emploi aux prêts en première hypothèque, ainsi qu'aux immeubles nécessaires aux Caisses d'Epargne pour leur service; les fonds disponibles ne pourront en outre excéder les dépenses d'administration des trois dernières années. Cet amendement supprime par contre la clause autorisant tout autre placement prévu par les statuts dûment autorisés. Une pareille clause, estime l'auteur de cet amendement, bien qu'elle ait existé en fait depuis l'origine des Caisses d'Epargne, introduit l'arbitraire du Conseil d'Etat dans l'administration de ces établissements. Cette intervention peut devenir un jour dangereuse, si les théories du libre emploi viennent à triompher auprès du Conseil d'Etat. Aussi Piou voudrait-il que la loi déterminât exactement les valeurs qui seront admises pour l'emploi de la fortune personnelle, car, dit-il, « les déposants n'ont qu'une sauvegarde, c'est la connaissance préalable de l'usage que l'on fera de leur argent (1) ». Le Ministre des Finances rappelle que, loin d'être trop libéral, le Conseil d'Etat avait récemment refusé aux Caisses de Lyon et de Marseille de tenter des expériences intéressantes, et que c'est le Ministre du Commerce, sous sa propre responsabilité, qui les y avait autorisées.

Par 345 voix contre 192, l'amendement Piou est renvoyé à la Commission, malgré l'opposition de celle-ci. A la suite de ce renvoi, la Commission présenta un nouveau texte limitant l'emploi de la fortune personnelle aux valeurs admises pour la Caisse des Dépôts et aux valeurs locales, telles que Monts-de-Piété, Etablissements d'utilité publique, Sociétés d'habitations à bon marché. En outre, un dixième du boni pourra être employé en souscriptions aux Œuvres locales d'assistance publique ou en prêts aux ouvriers pour l'acquisition d'instruments de travail ou l'assainissement de leur logement. Ces divers placements ne pourront être effectués qu'après autori-

(1) *Journal Officiel* du 3 juin 1892, Chambre, Séance du 2 juin, p. 707.

sation du Ministre du Commerce, la Commission Supérieure entendue.

Sur la demande de Piou qui considère cette énumération comme limitative, les Caisses d'Epargne sont autorisées à acquérir les immeubles nécessaires à leurs services, mais non à consentir des prêts sur première hypothèque, l'auteur de cette proposition l'ayant lui-même abandonnée. Malgré le Ministre qui s'oppose à ce que les Caisses puissent employer leur fortune personnelle en toutes valeurs admises pour la Caisse des Dépôts et Consignations (ce qui implique les lettres de change françaises et étrangères) ainsi qu'en libéralités permises au profit des œuvres d'assistance publique; malgré les députés Lechevallier et Naquet qui demandent la suppression des emplois en valeurs locales, la Chambre, par 457 voix contre 60, adopte le nouveau texte présenté par la Commission.

En dehors de ces trois modifications importantes, le texte de la Commission fut encore remanié sur bien des points. C'est ainsi que Charles Roux fit adopter sans débats un amendement accepté par le Ministre et la Commission, précisant que, si les remboursements ne sont exigibles que dans un délai de quinzaine, tous peuvent être consentis à vue (le projet de la Commission prévoyait un préavis de trois mois pour les remboursements supérieurs à 500 francs).

La Chambre adopta sans discussion la proposition nouvelle qui lui était soumise par la Commission concernant l'attribution aux déposants, à un prix inférieur au cours officiel, de rentes françaises qui seraient inaliénables et non négociables pendant un délai variable de un à trois ans suivant l'importance de l'opération.

De Ramel demanda sans succès, que le maximum soit abaissé à 4.000 francs; exceptionnellement les livrets qui étaient déjà supérieurs à ce chiffre seraient maintenus, mais ils ne pourraient plus recevoir de versements. La Chambre, par 542 voix contre 272, s'opposa à la réduction du maximum, d'autant plus que le texte adopté, en limitant les versements à 300 francs par quinzaine, mettait suffisamment obstacle aux

manœuvres des déposants qui se servent de leur livret comme d'un compte-courant. Cette clause était d'ailleurs renforcée par un paragraphe additionnel présenté par la Commission en cours de séance, et adopté par la Chambre, interdisant de recevoir plus de 2.000 francs par livret dans le cours d'une année civile.

Ce même député proposa encore que l'intérêt à servir aux comptes supérieurs à 4.000 francs ne puisse pas dépasser 2 pour cent. L'économie ainsi réalisée devait servir à accroître l'intérêt alloué aux comptes inférieurs à 500 francs. Cette mesure devait avoir aussi pour résultat de détourner des Caisses d'Epargne les gros déposants auxquels le marché des valeurs offrirait alors un intérêt supérieur. Mais la Chambre, avec la Commission, estima qu'elle ne pouvait déterminer un taux d'intérêt fixe pour certaines catégories de livrets, sans porter atteinte au droit qu'avaient les Caisses d'Epargne de s'administrer elles-mêmes, et par 331 voix contre 182, elle repoussa cet amendement.

Sur la proposition de Laroche-Joubert, et malgré l'opposition du Ministre qui redoutait des difficultés de réalisation, il fut décidé que les représentants des Caisses d'Epargne appelés à faire partie de la Commission Supérieure seraient élus par leurs pairs au lieu d'être nommés par le Gouvernement. En outre, le Président de la Commission Supérieure aurait entrée avec voix délibérative à la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts chaque fois qu'il y serait discuté de questions intéressant les Caisses d'Epargne.

Enfin, sur l'intervention d'Aillères, la Chambre renonça à la création d'un corps d'inspecteurs spéciaux; le contrôle continuera donc d'être assuré par les Inspecteurs et les Receveurs des Finances. Le reste du projet de la Commission fut adopté sans changements importants. Il est à signaler toutefois deux dispositions intéressant la propriété des fonds. Charles Roux fit adopter un article stipulant que « toute somme versée à » une Caisse d'Epargne est la propriété du titulaire du livret, » sous réserve du droit d'administration légale appartenant

» au père sur les biens de ses enfants pendant leur minorité (1) ». Un amendement avait été proposé par Lechevalier et ne fut d'ailleurs pas défendu. Il stipulait que « les femmes mariées pouvaient, après le décès de leur mari, retirer lesdites sommes sans fournir aucune justification. Les mêmes dispositions seront applicables aux mineurs agissant sans l'intermédiaire de leur représentant légal (2) ».

Examen par la Chambre en deuxième lecture.

La Chambre consacra presque entièrement ses séances des 7, 10 et 11 mars 1893 à un second examen du projet de loi remanié, entre temps, par la Commission.

La plus importante de ces modifications consistait dans l'abaissement du maximum que la Commission ramenait de 2.000 à 1.000 francs. Il n'était cependant pas question de toucher aux comptes qui au moment de la promulgation de la loi seraient supérieurs à 1.000 francs; le nouveau projet se bornait à leur interdire de recevoir aucun versement tant que leur crédit n'aurait pas été ramené au nouveau maximum. En outre il était prévu que le total des versements annuels ne pouvait dépasser 1.000 francs. Une double exception était faite à cette règle en faveur des sociétés admises à bénéficier du maximum de 15.000 francs et des marins ou sous-officiers rengagés.

Les députés Souhet et Girodet reprirent, par voie d'amendement, l'ancien texte de la Commission, adopté par la Chambre en première délibération et qui prévoyait le maintien du maximum à 2.000 francs. Le nouveau texte était encore plus libéral que le premier projet, car il élevait de 300 à 500 francs les versements susceptibles d'être reçus dans la même quinzaine. Les auteurs de cet amendement justifiaient le maintien

(1) *Journal Officiel*, Chambre, Séance du 9 juin 1892, page 736.

(2) *Journal Officiel*, Chambre, Séance du 9 juin 1892, page 737.

des livrets à 2.000 francs par la nécessité de procurer aux Caisses d'Epargne les ressources nécessaires pour couvrir leurs frais généraux et grossir leur fortune personnelle. Ils estimaient, à bon droit, croyons-nous, que la limitation des versements à 500 francs par quinzaine était suffisante pour empêcher que les dépôts dans les Caisses d'Epargne fussent détournés de leur destination véritable.

De son côté, le rapporteur justifiait les mesures restrictives proposées par la Commission en deuxième lecture par le souci de diminuer les engagements de l'Etat. L'argument que les livrets à solde élevé sont nécessaires pour assurer le fonctionnement des Caisses d'Epargne ne lui paraît pas être décisif. Ces établissements ne vivaient-ils pas, avant la loi de 1884 ? Au surplus, les Caisses qui ne prélèvent en moyenne que 0,28 sur l'intérêt qui leur est servi par la Caisse des Dépôts et Consignations, n'ont qu'à utiliser le maximum du prélèvement que la loi leur permet, soit 0 fr. 50 pour cent, et elles se procureront ainsi un complément de ressources qui compensera les pertes que l'abaissement du maximum à 1.000 francs pourra leur occasionner. Sans doute en résulterait-il une diminution de l'intérêt servi aux déposants; mais cette diminution aura pour conséquence heureuse d'éloigner des Caisses d'Epargne les déposants indésirables qui n'y sont attirés que par l'appât d'un revenu élevé. D'ailleurs, la Commission ne cache pas son sentiment de sacrifier même l'intérêt des déposants si cela est nécessaire pour limiter la responsabilité de l'Etat.

Le Ministre des Finances, malgré la Commission, était hostile à l'abaissement du maximum. Il fit ressortir que si le projet nouveau laissait bien subsister les comptes déjà supérieurs à 1.000 francs, c'était en quelque sorte en les immobilisant, puisqu'il ne permettait pas à leurs titulaires de replacer l'argent qu'ils en feraient sortir. Le Ministre redoutait que, pour conserver leur liberté, les porteurs de ces livrets ne soient conduits à retirer leurs dépôts, ce qui ne manquerait pas

d'être préjudiciable au crédit public en mettant la Caisse des Dépôts et Consignations dans la nécessité de faire face à des demandes de remboursements massifs. En second lieu, s'il est vrai que les Caisses d'Epargne pourraient, dans une certaine mesure, se procurer des ressources nouvelles en majorant le taux de leur retenue, ce sont tous les déposants sans exception qui en pâtiraient et non pas seulement les titulaires de gros livrets.

Le Directeur général de la Caisse des Dépôts, Commissaire du Gouvernement, vint appuyer la thèse soutenue par le Ministre. Il insista sur les répercussions fâcheuses que pourrait avoir cet abaissement du maximum venant après tant de mesures restrictives introduites dans la loi. « Mettez-vous, dit-il, en présence de ces mesures si diverses : réduction d'intérêts, réduction du maximum du livret, limitation des versements par quinzaine, limitation des versements par année, et demandez-vous quelles en seront les conséquences pour le crédit public. Ce seront des retraits auxquels la Caisse des Dépôts et Consignations pourra faire face au moyen de ventes de rentes en Bourse et dont elle pourrait, en outre, dans l'avenir, atténuer l'effet en procédant à la cession aux déposants de rentes de son portefeuille... Elle ne s'en trouverait pas moins en présence d'un violent défaut d'équilibre entre les versements et les retraits, et les conséquences de cette situation, qu'il faut envisager, pourraient être vraiment pernicieuses pour le crédit public. C'est cette considération que je me permets d'apporter à la tribune, en raison de la lourde responsabilité que m'impose la direction de la Caisse des Dépôts et Consignations. Elle m'oblige à insister d'une façon toute particulière au nom du Gouvernement, et, si j'ose le dire, au nom de la Caisse des Dépôts et Consignations, pour le rejet de la disposition fixant à 1.000 francs le maximum des livrets des Caisses d'Epargne (1). »

(1) *Journal Officiel* du 8 mars 1893. Chambre, séance du 7 mars 1893, page 894.

L'amendement Souhet fut renvoyé à la Commission qui chercha une solution transactionnelle. A la séance suivante elle présenta, en accord cette fois avec le Gouvernement, un nouveau texte maintenant le maximum à 2.000 francs. Mais ce taux devait être diminué de 100 francs par an jusqu'à ce qu'il ait été ramené à 1.500 francs; les versements ne pouvaient être reçus que jusqu'à concurrence de 300 francs par quinzaine, et 1.500 francs par an. Ce n'était sans doute pas une solution idéale. Ces abaissements du maximum répétés pendant cinq années successives ne pouvaient que produire une impression fâcheuse dans l'esprit des déposants. Ces dispositions furent néanmoins adoptées par la Chambre. Hâtons-nous de dire que fort heureusement le Sénat devait les rejeter, si bien qu'elles ne figureront pas dans le texte de loi définitif.

Une proposition faite par le député Naquet visait à la création de deux catégories de livrets : les uns ouverts dans les conditions habituelles, c'est-à-dire remboursables avec un préavis de quinze jours (délai qui n'est pas opposé en pratique); les autres, bénéficiant d'un intérêt et d'un maximum plus élevés, ne seraient remboursables que dans un délai de cinq ans. Dans l'esprit de son auteur le vote de ces propositions aurait permis aux Caisses d'Epargne de jouer un rôle social plus actif et plus intéressant que celui qu'elles sont réduites à réaliser avec les dépôts exigibles pour ainsi dire à vue, ce qui interdit tout placement à long terme. Cet amendement ne fut toutefois pas pris en considération, car le principal caractère des dépôts dans les Caisses d'Epargne, ce qui constitue leur attrait le plus puissant auprès du public, c'est précisément leur exigibilité immédiate.

Le député Piou critiqua l'autorisation donnée à la Caisse des Dépôts de placer une partie de ses fonds en lettres de change sur la France et l'étranger pour une somme limitée à 100 millions de francs; Piou estime que la Caisse des Dépôts, qui est ainsi transformée en banque d'Etat, n'est pas qualifiée pour apprécier la valeur de ces papiers et peut être exposée à subir des influences politiques. Il lui paraît difficile et dange-

reux que cet établissement ait un jour à faire la discrimination entre les crédits des Etats étrangers, qu'il accepte les valeurs des uns et rejette celles des autres. Cette disposition est d'autant plus dangereuse que les Caisses d'Epargne, ayant été autorisées à employer leurs fortunes personnelles dans les mêmes conditions que la Caisse des Dépôts pour les fonds des déposants, sont susceptibles d'escompter elles aussi des lettres de change.

Malgré ces objections, qui cependant méritaient d'être retenues, la Chambre, à la demande du rapporteur, maintint ce mode d'emploi pour la Caisse des Dépôts. Les lettres de change avaient été proposées par la Commission pour permettre à la Caisse des Dépôts de se constituer un portefeuille plus fourni que par le passé en valeurs à court terme. En effet, si le compte-courant ouvert par le Trésor — et qui est toujours limité à 400 millions — était suffisant à une époque où les dépôts ne s'élevaient qu'à 2.500 millions, il était devenu trop étroit aujourd'hui que le compte des déposants dépasse 3.200 millions. Or, pour ne pas augmenter le compte-courant au Trésor, la Commission a dû rechercher des valeurs à court terme, et elle n'a pu en trouver qui réunissent de meilleures conditions que les lettres de change. En adoptant ce mode d'emploi, les Caisses d'Epargne françaises ne feront d'ailleurs que suivre la pratique depuis longtemps en usage à l'étranger. Toutefois, tenant compte des observations faites par Piou, la Chambre décide que ces valeurs ne seront pas autorisées pour le placement des fortunes personnelles.

Une des innovations introduites dans le projet adopté en première lecture avait été l'attribution aux déposants, à un taux inférieur au cours officiel, de rentes inaliénables pendant un délai de un à cinq ans. Pour encourager les déposants à user de cette disposition nouvelle, qui présentait l'avantage de convertir les dépôts à vue en valeurs à terme, le député Burdeau proposa que les Caisses d'Epargne fussent autorisées à consentir, sur leur fortune personnelle, des prêts jusqu'à concurrence de 80 pour cent de la valeur de ces titres. Ces

prêts devraient être productifs d'intérêts au même taux que celui servi par la Caisse des Dépôts. La Chambre n'adopta pas cet amendement qui, en faisant disparaître les inconvénients de l'inaliénabilité tout en laissant bénéficier les déposants du cours de faveur, aurait favorisé la spéculation. On pouvait aussi craindre qu'une fois entrées dans cette voie les Caisses d'Epargne ne fussent amenées à investir une trop grande partie de leurs fortunes dans des opérations de cette nature. La Chambre adopta cependant la deuxième partie de l'amendement Burdeau, qui faisait cesser la clause d'inaliénabilité en cas de décès ou de constitution de dot en faveur des enfants. Nous avouons que cette mesure de faveur ne nous paraissait pas des plus justifiées.

En première lecture, la Chambre avait décidé que les emplois de la fortune personnelle devraient être autorisés par les Ministres du Commerce et des Finances après approbation par la Commission Supérieure des Caisses d'Epargne. Or le projet prévoyait que cette Commission ne se réunirait qu'une fois par an. Il était donc illusoire de penser qu'elle pourrait émettre son avis chaque fois qu'une Caisse voudrait faire un placement. Pour faire disparaître cet inconvénient, la Chambre décida, à la demande de la Commission elle-même, de supprimer l'avis de la Commission Supérieure et de n'exiger que la double autorisation ministérielle.

Le Ministre des Finances aurait voulu que le fonds commun général de garantie ne fût plus chargé de couvrir les déficits constatés dans la gestion des Caisses d'Epargne. Pareille mission, lui semblait-il, ne devait plus incomber à ce fonds, puisque les Caisses d'Epargne, en employant directement une partie de leur fortune, le privaient des ressources dont il aurait bénéficié si la Caisse des Dépôts avait continué à gérer la totalité de ces fortunes. Fort heureusement la Chambre ne partagea pas cette opinion et maintint au fonds de garantie l'intégralité de ses obligations. « En constituant l'importante » réserve de la Caisse des Dépôts, disait le rapporteur, on a » créé une certaine solidarité de crédit entre toutes les Cais-

» ses d'Epargne; on a institué le moyen le plus efficace pour
» leur maintenir la confiance publique (1). »

Au cours de cette seconde délibération, le rapporteur Aynard s'efforça de nouveau à convertir la Chambre à son projet de libre emploi direct par les Caisses d'Epargne autonomes, dites « libres ». Il espérait ainsi favoriser notamment le développement du crédit agricole. D'après lui, ces caisses libres n'encourraient qu'un risque très minime, puisque l'exercice du libre emploi, dont il voulait qu'on tentât au moins l'expérience, était limité à environ 8 millions de francs. Malgré ce nouveau plaidoyer, la Chambre, par 345 voix contre 149, maintint son vote émis en première délibération et se prononça contre le libre emploi, même ainsi réduit. Elle estimait, et nous ne pouvons que l'approuver, que le rôle des Caisses d'Epargne est d'assurer d'abord aux déposants une sécurité aussi complète que possible, sécurité incompatible avec des opérations de crédit qui, par leur nature même, exposent toujours à courir des risques et à subir des pertes.

La Chambre eut encore à se prononcer sur d'autres points moins importants que ceux qui viennent d'être exposés un peu longuement. C'est ainsi qu'un amendement Herbecq proposait que les déposants puissent, par simple déclaration signée devant le caissier, opérer la cession de leurs livrets à un tiers. La Chambre n'adopta pas cet amendement, qui aurait eu pour résultat de permettre le trafic des livrets et de constituer, au profit des cessionnaires, des dépôts trop élevés dans les Caisses d'Epargne.

Sur la demande de la Commission, les dépôts laissés inactifs depuis trente ans, qui jusqu'alors étaient convertis en rentes, seront attribués aux Sociétés de Secours mutuels pour les aider dans la constitution de leurs fonds de retraites. Les reliquats non convertibles en rentes seront, comme par le passé, attribués aux Caisses d'Epargne. C'était là un don gracieux fait aux Sociétés de Secours mutuels au détriment des

(1) *Journal Officiel* du 12 mars 1893. Chambre, séance du 11 mars 1893, page 925.

Caisses d'Epargne qui supportaient seules les charges et les risques de l'opération.

La Chambre adopta encore un amendement Lévy supprimant le droit pour le mari de faire opposition au retrait par la femme des fonds versés par elle sans l'assistance de son mari. Enfin, sur l'initiative du député Dron, elle décida que l'existence d'une succursale ou d'une Caisse d'Epargne dans une commune empêcherait la création dans cette même commune d'une nouvelle succursale relevant d'une autre Caisse. Si deux établissements coexistent déjà dans une commune, le moins ancien devra disparaître.

Le Sénat avait confié le rapport sur le projet de loi à l'un de ses membres les plus qualifiés, M. Denormandie, l'éminent Président de la Caisse d'Epargne de Paris. Nous allons retracer d'abord les grandes lignes de l'exposé fort intéressant présenté par le rapporteur, et nous relaterons ensuite les discussions qui eurent lieu devant la Haute Assemblée au cours des deux examens auquel fut soumis le projet.

Rapport Denormandie présenté au Sénat.

La Commission sénatoriale modifia sensiblement le texte adopté par la Chambre. Les principales modifications portèrent sur la nature des placements à effectuer par la Caisse des Dépôts et Consignations, la cession aux déposants de titres au-dessous du cours, le maximum des livrets, et les emplois de la fortune personnelle.

Sur le premier point la Commission étend les possibilités d'emploi de la Caisse des Dépôts en ajoutant aux valeurs admises par la Chambre des Députés les fonds d'Etat étrangers à échéance maximum d'un an. Il paraît nécessaire, soutient le rapporteur, que la Caisse des Dépôts puisse se constituer un portefeuille de valeurs étrangères pour faire face, pendant les périodes difficiles, aux demandes de remboursement sans

subir la dépréciation qui se produirait inévitablement si elle ne jetait sur le marché que des valeurs françaises. C'était revenir pour le principe tout au moins, à la proposition de loi déposée en 1885 par le député Hubbard. En cas de crise grave, la Banque de France ne pourrait pas toujours consentir des avances sur titres, et il serait imprudent de compter en ces heures difficiles sur un concours illimité de sa part. Toutefois, là se bornent les réformes demandées par la Commission sénatoriale. Le rapporteur, notamment, est opposé aux avances à l'industrie ou au commerce. Ces opérations sont essentiellement à terme et aléatoires, et par conséquent, incompatibles avec le caractère de la dette contractée par la Caisse des Dépôts et Consignations envers les Caisses d'Épargne.

La cession de valeurs au-dessous du cours normal est rejetée par la Commission. Un tel procédé constitue, lui semble-t-il, et nous déclarons partager son avis, une faveur exorbitante consentie aux déposants. Alors que la Caisse des Dépôts est obligée d'acheter elle-même ses valeurs avec publicité et concurrence, par conséquent au cours régulier de la Bourse, n'est-il pas paradoxal qu'elle puisse céder ces mêmes valeurs au-dessous du cours normal ? S'il en était ainsi, ce serait l'ensemble des dépôts qui ferait les frais de cette opération. Bien plus, cette pratique peut se révéler désastreuse pour le déposant lui-même, en raison de la clause d'inaliénabilité temporaire qui accompagne l'opération, car, entre la date à laquelle le titre lui est remis, et celle à laquelle il devient négociable, les cours peuvent subir des variations considérables. En adoptant l'amendement Burdeau, qui faisait cesser l'inaliénabilité des titres en cas de décès de leurs titulaires ou de constitution de dot, la Chambre a encore accentué les avantages injustifiés que peut présenter cette cession. Aussi la Commission rejette-t-elle l'ensemble de ces dispositions.

Le projet adopté par la Chambre prévoit que les déposants auront la faculté de faire vendre leurs rentes par les Caisses d'Épargne. La Commission est disposée à accepter cet article, à la condition de préciser que ces ventes seront soumises au

droit commun et notamment passibles de l'impôt habituellement perçu sur ces mutations. Car, déclare le rapporteur, « en » leur achetant de la rente sans frais, on facilite aux déposants un placement; si on doit leur vendre leurs rentes sans » frais également, on favorise la spéculation (1) ».

Sur la question du maximum des dépôts, le rapporteur n'approuve pas davantage la solution adoptée par la Chambre des Députés. La réduction du maximum de 2.000 à 1.500 francs par diminutions annuelles de 100 francs, exigera un délai trop long pour les dépôts importants. Les préférences du rapporteur l'amèneraient à fixer le maximum à 1.000 francs. Mais les Caisses d'Épargne ont déjà un long passé derrière elles, dont le législateur ne peut faire table rase. Il y a entre les Caisses et leurs déposants une sorte de contrat tacite. Il convient donc que la nouvelle loi ne heurte pas trop les situations acquises par des réformes violentes. Un changement trop brutal apporté au régime actuel aurait pour résultat inévitable d'amener le trouble dans l'esprit des déposants et ne manquerait pas d'occasionner des retraits de fonds importants. Pour tous ces motifs, le rapporteur propose de fixer à 1.500 francs le nouveau maximum et d'accorder un délai de trois ans pour ramener à ce chiffre les dépôts qui lui sont supérieurs. Ce délai expiré, les excédents seraient d'office convertis en rentes sur l'Etat. La Commission repousse toutes autres mesures restrictives, notamment la limitation des versements annuels ou hebdomadaires qui a disparu de la législation depuis 1881.

La Chambre des Députés rendait obligatoire l'application du taux gradué d'intérêt. La Commission du Sénat estime au contraire que cette mesure doit être simplement facultative, et il se borne à rendre obligatoire l'attribution du taux d'intérêt le plus élevé aux Sociétés admises au maximum exceptionnel lorsque la Caisse d'Épargne appliquera le taux gradué.

(1) *Journal Officiel* du 19 novembre 1893. Documents parlementaires (Sénat), page 397.

Elle demande, en outre, que lorsque le Ministre sera appelé à prononcer l'annulation des règlements d'une Caisse d'Epargne concernant le taux des primes et des intérêts gradués, il consulte obligatoirement sur ce point la Commission Supérieure.

Ainsi que la Chambre, le rapporteur est hostile au libre emploi pour les Caisses autonomes « libres ». Si le libre emploi était accordé à certaines Caisses, celles-ci deviendraient de simples établissements privés et ne devraient plus avoir aucun lien avec les organismes de l'Etat dont elles ne devraient plus attendre aucune garantie. « L'institution des Caisses d'Epargne en France, dit Denormandie, est une. Elle est constituée comme une grande famille. Elle a ses règles, ses principes, sa loi. Il est inadmissible qu'on puisse y pénétrer pour y faire admettre une situation exceptionnelle (1). »

Notons encore les opinions émises par la Commission du Sénat sur les fortunes personnelles des Caisses d'Epargne. Comme la Chambre des Députés en décida au cours de sa deuxième délibération, elle repousse l'emploi en lettres de change; par contre elle admet les placements en valeurs de Trésors étrangers. Elle estime encore qu'il est préférable que l'Etat n'intervienne pas dans les emplois que les Caisses d'Epargne croiront devoir faire de leurs fortunes. En leur donnant son autorisation, l'Etat est amené à exercer une sorte de tutelle, ce qui peut impliquer de sa part une responsabilité tout au moins morale dont le rapporteur voudrait l'affranchir.

Examen du Sénat en première délibération.

Le Sénat consacra ses séances des 20, 21 et 23 novembre 1893 à l'examen en première délibération du projet de loi sur les Caisses d'Epargne.

(1) *Journal Officiel* du 19 novembre 1893. Documents parlementaires (Sénat), page 399.

L'article premier, relatif à l'emploi des fonds par la Caisse des Dépôts et Consignations, donna lieu à des débats assez vifs. Le sénateur Buffet, alarmé par les réformes contenues dans le projet Denormandie, demanda le maintien du statu quo. Il s'éleva contre les placements en obligations des départements, des communes et des chambres de commerce qui, à l'exception des valeurs émises par la ville de Paris, ne lui paraissaient avoir qu'un marché local et par conséquent trop restreint pour permettre, en cas de besoin, une réalisation à la fois prompte et avantageuse. De même, les lettres de change lui paraissent constituer un placement dangereux et susceptible de réserver de graves mécomptes en raison de la difficulté dans laquelle on se trouve d'apprécier exactement la solvabilité des débiteurs. Il signale encore un lacune grave dans le projet de la Commission : alors que le maximum des placements autorisés en lettres de change françaises est fixé à 100 millions, aucune limite n'est imposée pour les valeurs des Trésors étrangers.

Le Sénat, dans son ensemble, semblait manifester cependant une certaine sympathie pour les projets de la Commission. Si les nouveaux placements recommandés ne devaient procurer qu'un revenu inférieur au rendement moyen du portefeuille, ils avaient par contre l'avantage de permettre une réalisation suffisamment rapide sans apporter trop de trouble dans le marché. Comme le déclarait le sénateur Gouin, « la » Caisse des Dépôts devient une très importante maison de » banque; il faut absolument lui donner le moyen de remplir » ce rôle (1) ».

A la suite de l'intervention de Buffet, la Commission reconnut la nécessité de combler la lacune qui venait d'apparaître dans son projet et elle proposa de fixer à 400 millions le maximum des placements en lettres de change et en bons du Trésor.

(1) *Journal Officiel* du 21 novembre 1893, Sénat, séance du 20 nov. 1893, page 1300.

Malgré cette concession, le Sénat, par 115 voix contre 66, n'adopta ni les placements en valeurs des Trésors étrangers à un an, ni les placements en lettres de change.

La Commission avait proposé tout d'abord que les déposants soient autorisés à faire acheter en leur nom directement par les Caisses d'Epargne des rentes sur l'Etat, des obligations émises par les villes, les chemins de fer et le Crédit Foncier. Mais elle retira spontanément ces dispositions de son projet, à l'exception toutefois des rentes françaises, craignant que cette autorisation trop générale ne suscitât « un mouvement » d'affaires entre les déposants, les directeurs des Caisses » (d'Epargne) et la Caisse des Dépôts et Consignations (1) ».

Si la Commission maintenait la faculté pour les déposants de faire acheter des rentes sur l'Etat, il était entendu que de semblables opérations ne devaient être faites qu'à la demande des déposants eux-mêmes. Un amendement fut toutefois défendu par le sénateur Forest, tendant à convertir d'office les dépôts en titres de rente dès que le crédit des comptes individuels serait suffisant pour permettre l'achat de 40 francs de rente. L'auteur de cet amendement était animé du souci d'éviter à la Caisse des Dépôts et Consignations des engagements à vue trop importants et de la mettre à l'abri de demandes de remboursements massifs. Cette proposition entraînait un retour fâcheux aux pratiques suivies par les Caisses d'Epargne à leur origine et risquait de les transformer à nouveau en « caisses d'achat de rentes ». Elle fut très heureusement repoussée par le Sénat.

La Commission avait encore proposé que les sommes produites par les ventes de rentes effectuées par les Caisses d'Epargne à la requête des déposants soient improductives d'intérêts. Cette proposition fut combattue par Buffet, qui fit remarquer combien il était facile aux déposants de tourner cette disposition. Il leur suffisait pour cela de retirer le prix provenant de la vente des titres et de le verser ultérieu-

(1) *Journal Officiel* du 21 novembre 1893, Sénat, séance du 20 nov. 1893, page 1309.

rement sur leur livret. Après renvoi à la Commission, cette proposition fut adoptée malgré l'intervention du Commissaire du Gouvernement, qui fit ressortir les inconvénients nombreux qu'il y avait à laisser coexister au nom du même déposant deux catégories de dépôts, dont les uns seraient productifs et les autres improductifs d'intérêts.

Une assez longue discussion, qui nécessita un renvoi à la Commission, s'élabora sur la question du maximum des livrets. Le rapporteur Denormandie avait proposé, nous l'avons déjà vu, que le montant des dépôts fût limité à 4.500 francs, un délai de trois ans étant accordé pour ramener à ce maximum les livrets qui lui étaient supérieurs. C'est en vain que Forest demanda de fixer le plafond à 4.000 francs et que Morel proposa le chiffre de 4.500 francs pour les livrets existants, et celui de 4.000 francs pour les futurs déposants. Le Sénat se rallia au texte proposé par la Commission, bien que celle-ci ait pris soin de préciser que ce n'était, à ses yeux, qu'une mesure provisoire. « Nous considérons tous, disait Gouin, » l'un des membres de la Commission, ce chiffre de 4.500 fr. » comme une première étape vers une réduction plus considérable lorsque le moment sera venu (1). » Toutefois, et personnellement nous le regrettons, les versements annuels furent limités à 4.500 francs par livret.

Ratifiant le vote émis par la Chambre des Députés, la Commission sénatoriale avait demandé que la clause de sauvegarde soit appliquée par simple décret, sans qu'il soit besoin de demander l'avis du Conseil d'Etat. Cette formalité, en raison des délais qu'elle demande, lui paraissait de nature à nuire à l'application de cette mesure exceptionnelle. Toutefois, donnant en cela satisfaction aux vœux souvent émis par les représentants des Caisses d'Epargne, elle maintenait les dispositions de la loi de 1881, stipulant que cette clause ne serait applicable qu'en cas de force majeure. Mais le Sénat voulut entourer une mesure aussi grave du maximum de précau-

(1) *Journal Officiel* du 24 novembre 1893, Sénat, séance du 23 novembre 1893; page 1324.

tions; il exigea donc l'avis du Conseil d'Etat, et obtint de la Commission qu'elle se range à son avis.

Un grand nombre de questions sur lesquelles l'accord n'avait pû être réalisé fut réservé pour la deuxième lecture. Ce ne fut qu'après un délai assez long de six mois que le Sénat reprit l'examen du projet de loi, puisque la deuxième délibération n'eut lieu que du 4 au 18 mai 1894.

Vote de la loi par le Sénat.

Cette seconde délibération revêt un caractère très important, puisque le projet finalement adopté par le Sénat devint la loi même, la Chambre des Députés l'ayant voté sans y apporter de modifications.

Dans sa première délibération, ainsi que nous l'avons dit, le Sénat avait rejeté les placements en lettres de change et en valeurs étrangères. La Commission renonça à ce mode de placement devant les difficultés qu'il pouvait y avoir à apprécier la solvabilité des débiteurs étrangers, et aussi par crainte que de tels placements ne favorisent le commerce et l'industrie des nations étrangères au détriment de l'industrie et du commerce nationaux. La Commission proposa d'autoriser la Caisse des Dépôts et Consignations qui ne pouvait ainsi se procurer le papier à court terme nécessaire pour faire face à toutes les éventualités, à se faire ouvrir un compte-courant à la Banque de France. Il en résulterait sans doute une perte d'intérêt, mais cette perte était compensée par l'avantage qu'il y avait à se procurer des capitaux immédiatement disponibles. Cette proposition fut adoptée par le Sénat qui limita toutefois à 40 pour cent le montant des fonds non employés, et qui fixa à 100 millions le maximum du compte-courant de la Caisse des dépôts au Trésor.

La Commission modifia d'elle-même ses propositions concernant le maximum des livrets. Si elle maintenait à 4.500 francs le chiffre limite des comptes individuels, elle proposa

de porter de trois à cinq ans le délai accordé aux déposants pour ramener leurs comptes au nouveau maximum autorisé. Le sénateur Guibourd de Luzinais se déclara hostile à cette proposition. Il fit ressortir les dangers qu'il pouvait y avoir à s'engager pour cinq ans à tolérer des dépôts supérieurs au maximum nouvellement accordé, sans connaître les événements qui pouvaient survenir pendant ce laps de temps. Le Sénat maintint son vote de la première délibération fixant le maximum à 4.500 francs et le délai accordé pour la réduction des comptes à trois ans. Il approuva encore, malgré l'avis contraire de la Commission, qui était plus libérale, un amendement Buffet limitant à 4.500 francs les versements annuels, mais repoussa les autres propositions du même sénateur relatives au maximum de 4.000 francs et à la limitation des versements à 300 francs par quinzaine. Seuls les livrets des Sociétés de Secours mutuels et des autres Sociétés autorisées, dont le maximum est fixé à 15.000 francs, sont affranchis de toute limitation pour les versements annuels.

Malgré un amendement soutenu par le même sénateur Buffet, les Caisses d'Epargne auront toujours la faculté de graduer le taux de l'intérêt servi à leurs déposants, mais leur règlement n'aura plus besoin d'être approuvé par la Commission Supérieure.

Un long débat eut lieu sur les questions soulevées par l'emploi en valeurs locales de la fortune personnelle des Caisses d'Epargne. Buffet critiqua la liberté facultative accordée aux Caisses en cette matière. Il préférerait pour elles une liberté entière : « L'énumération des placements facultatifs pour les » Caisses d'Epargne, dit-il, en même temps qu'elle est une » limitation, prend forcément le caractère d'une recomman- » dation, et les Caisses d'Epargne et leurs administrateurs » se croiront à l'abri de tout reproche lorsqu'ils auront fait » l'emploi de cette fortune personnelle dans les placements » que le législateur leur aura indiqués (1) ». Or précisément, parmi les emplois autorisés, certains lui paraissent aléatoires,

(1) *Journal Officiel* du 8 mai 1894, Sénat, Séance du 7 mai 1894, p. 343.

peu productifs et de nature à ne satisfaire ni les prêteurs prudents ni les prêteurs hardis. Telles sont, d'après Buffet, les habitations à bon marché. Si dans certaines villes des placements de ce genre ont pu rapporter 3,50 ou 4 pour cent, c'est que l'on avait affaire à des immeubles neufs. Mais il faut prévoir, dans un avenir plus ou moins éloigné, avec les réparations d'entretien et la vétusté et même le non-paiement de la part des locataires une baisse sensible du revenu.

Hostile aux placements en habitations à bon marché sous les trois formes prévues : obligations, construction ou acquisition d'immeubles, Buffet est également opposé aux prêts aux Sociétés coopératives de crédit, ainsi qu'à la garantie des opérations d'escompte de ces Sociétés. Il fait observer que le projet de la Commission n'autorise pas les Caisses d'Epargne à souscrire des actions de Sociétés d'habitations à bon marché, parce que, la direction de ces Sociétés échappant aux Caisses d'Epargne, celles-ci ne pourraient surveiller leur capital engagé et courraient par conséquent des risques de perte. Cet argument lui paraît être très juste, et Buffet demande que, pour les mêmes raisons, les prêts aux Sociétés coopératives de crédit et la garantie de leurs opérations d'escompte soient également interdits aux Caisses d'Epargne.

A la suite de ces observations, le Ministre des Finances se déclara hostile aux placements en habitation à bon marché et à la garantie des opérations d'escompte faites par les coopératives de crédit. D'autre part, la Commission abandonnait d'elle-même dans son nouveau projet les prêts aux syndicats agricoles, puisque, contrairement à ce qu'elle pensait tout d'abord, ces syndicats ne doivent plus être transformés en Sociétés coopératives de crédit (1). Elle ne maintint pas non

(1) Dans le projet primitif, élaboré par Méline, sur le Crédit agricole, les Syndicats agricoles devaient être transformés en Sociétés coopératives de crédit: c'est pourquoi la Commission proposait d'autoriser les Caisses d'Epargne à leur consentir des prêts sur leur fortune personnelle. Mais, avant que le Sénat ne procédât à l'examen en deuxième délibération du projet de loi sur les Caisses d'Epargne, une Commission extra-parlementaire et la Commission sénatoriale elle-même modifiaient le projet Méline et refusaient notamment de donner aux Syndicats agricoles le caractère de Sociétés de crédit.

plus l'autorisation préalable du Ministre pour les placements de la fortune personnelle. A cette autorisation qui engageait, ainsi qu'on l'a fait remarquer à différentes reprises, la responsabilité morale de l'Etat, elle substitua le droit pour le Ministre, après avis de la Commission Supérieure, de suspendre la faculté d'emploi pour les Caisses qui auraient subi une perte de 50 pour cent des capitaux engagés.

Elle supprima encore de son projet l'autorisation ministérielle pour consacrer le cinquième du boni à l'augmentation de l'intérêt servi sur les comptes inférieurs à 500 francs, et proposa d'exiger, à la place de cette autorisation, que les Caisses qui voudraient user de cette faculté possédassent une fortune personnelle égale au moins à 2 pour cent des dépôts.

Cordelet plaida en faveur du libre emploi de la fortune personnelle. Il fit observer que, contrairement à une opinion assez répandue, cette fortune appartient en propre aux Caisses d'Epargne et que les déposants n'ont aucun droit à faire prévaloir sur elle. La preuve en est que si une Caisse vient à disparaître, les statuts prévoient que sa fortune sera, non pas répartie entre les déposants, mais affectée à des œuvres de bienfaisance. Son caractère et son rôle se ramènent à un simple gage, une simple garantie. Or la nouvelle loi accorde aux déposants des garanties importantes quant à la bonne gestion de leurs dépôts : c'est la plus grande diversité dans les placements de la Caisse des Dépôts et Consignations, c'est l'existence du fonds de réserve et de garantie qui vient de s'accroître, au cours des deux dernières années, dans des proportions importantes, passant de 43 à 63 millions. Les Caisses d'Epargne pourraient donc, sans inconvénient, employer leur fortune au profit de ceux-là mêmes qui ont contribué à la créer, et notamment en prêts aux Sociétés de coopératives agricoles qui, au moment de leur création, pourront avoir quelque difficulté à trouver des capitaux.

Traitant la question d'un autre point de vue, Guibourd de Luzinais regrette que la Commission ait cru devoir abandonner l'autorisation préalable et lui substituer l'interdiction

d'emploi lorsque les placements auront subi une dépréciation de 50 pour cent. Il y a d'abord quelque difficulté dans certains cas, pour les placements immobiliers par exemple, à évaluer exactement la perte subie. Même si cette perte est reconnue, et si l'interdiction est prononcée, la Caisse d'Epargne sera diminuée dans ses attributions. « Ne sera-ce pas décapiter le » Conseil d'Administration que de lui retirer la faculté d'emploi qu'il tenait de la loi et dont il a abusé ? (1) » Mais surtout l'orateur redoute l'impression déplorable que cette interdiction pourra causer sur les déposants, puisqu'elle consacrera que, par suite de sa mauvaise gestion, une Caisse d'Epargne a perdu la moitié des capitaux engagés. Devant les risques de panique qu'une telle décision peut créer, le Ministre n'hésitera-t-il pas à prononcer l'interdiction et ne peut-on craindre que cette disposition ne reste lettre morte ?

Devant ces interventions diverses, le Sénat pria la Commission de lui présenter un nouveau projet tenant compte des desiderata exprimés en séance. Celle-ci réduisit alors au simple revenu de la fortune personnelle et au cinquième du capital les emplois en valeurs locales. Dans ces limites, les Caisse d'Epargne peuvent, soit acheter ou construire des habitations à bon marché, soit consentir des prêts hypothécaires aux sociétés de construction d'habitations à bon marché, ou aux sociétés de crédit qui en facilitent la construction, soit encore prendre des obligations de ces mêmes sociétés. Mais la Commission reste toujours opposée à la souscription d'actions de ces sociétés, ainsi qu'aux prêts hypothécaires consentis à des particuliers. Enfin, tenant compte des observations présentées par Guibourd de Luzinai, elle accorde au Ministre du Commerce le droit de suspendre pour une Caisse d'Epargne les placements en valeurs locales sans qu'il soit nécessaire que la Caisse intéressée ait déjà subi une perte de 50 pour cent. Toutefois, pour éviter en cette matière délicate l'arbitraire du Ministre, celui-ci devra obtenir l'avis conforme de la Com-

(1) *Journal Officiel* du 8 mai 1894, Sénat, Séance du 7 mai 1894, p. 351.

mission Supérieure. Ce projet fut adopté par le Sénat, qui ne rejeta que les dispositions autorisant les Caisses d'Epargne à consentir sur leur boni des prêts aux ouvriers pour l'assainissement de leur logement et l'acquisition d'instruments de travail, et des souscriptions aux œuvres locales d'assistance, de prévoyance ou de bienfaisance.

La Commission modifie, au cours de la deuxième délibération, la destination à donner aux comptes frappés de prescription. La Chambre, puis le Sénat, les avaient attribués aux Sociétés de Secours mutuels. Il n'était pas juste de priver les Caisses d'Epargne de cette source de revenus. Aussi le Sénat, en seconde délibération, décida que le produit des comptes atteints par la prescription serait réparti pour trois cinquièmes entre les Sociétés de Secours mutuels et deux cinquièmes entre les Caisses d'Epargne.

La discussion de cette loi devait se terminer par une nouvelle offensive des partisans des Caisses d'Epargne « libres ». Par voie d'amendement, Bardoux propose à nouveau d'accorder aux Caisses autonomes la faculté de placer directement leurs fonds. Ces emplois devaient être d'ailleurs limités à trois fois la fortune personnelle, sans dépasser le quart des dépôts. Sur cette somme, 80 pour cent devaient être employés en valeurs admises pour la Caisse des Dépôts et Consignations, et 20 pour cent seulement (ce qui représentait à cette époque environ 7.200.000 francs) en valeurs admises pour le placement de la fortune personnelle. Tout en reconnaissant que de nombreuses améliorations ont été réalisées par la nouvelle loi, Bardoux s'élève contre le principe de l'adduction obligatoire aux Caisses de l'Etat. A l'origine, les Caisses d'Epargne étaient entièrement indépendantes et l'institution avait un caractère de bienfaisance tout autant que de prévoyance. « Aujourd'hui, déclare l'orateur, les Caisses d'Epargne sont » exposées à un double péril en cas de crise : d'abord à un » écart considérable entre le cours de l'achat des rentes — » achat continu — et le cours de réalisation; ensuite à l'im- » possibilité de faire face aux remboursements, à une heure

» donnée, malgré la clause de sauvegarde qui fixe à 50 francs
» le chiffre de la restitution aux 7.000.000 de porteurs de
» livrets, malgré la consignation déposée à la Banque de
» France (1) ». Pour parer à ce danger on en est réduit, en
France à diminuer les versements, alors que partout ailleurs,
à l'étranger, on s'efforce au contraire de les accroître.

Au lieu de recourir à cette politique néfaste pour le développement des Caisses d'Epargne, Bardoux demande que les Caisses autonomes, et elles seules, soient autorisées à gérer elles-mêmes une partie de leurs dépôts. Sur les 544 Caisses qui existent alors en France, 53 seulement sont autonomes et 28 d'entre elles se sont déclarées favorables au libre emploi.

Le rapporteur Denormandie repoussa cet amendement. Il fit ressortir qu'aucune assimilation n'était possible entre nos établissements et ceux de l'étranger, les italiens par exemple, et notamment la célèbre Caisse d'Epargne de Milan, qui est « une grande maison d'affaires dans laquelle on fait de la » banque, des prêts sur marchandises, des prêts sur hypothèques, du crédit foncier, de la banque d'escompte, le commerce des soies et enfin de la Caisse d'Epargne (2) ». Les Caisses italiennes pratiquent couramment l'immobilisation. Les sept plus grandes villes qui groupaient, en juin 1893, 809 millions de dépôts et dont les fortunes s'élevaient à 99 millions, avaient immobilisé 884 millions. Les Caisses d'Epargne françaises puisent leur plus grande force dans la Caisse des Dépôts qui les réunit et en fait un bloc. « Qu'est-ce donc que » les Caisses d'Epargne ? dit Denormandie. Ce sont des individualités, ce sont des Caisses particulières, dont quelques-unes sont très bien administrées; mais enfin ce sont des forces isolées, séparées et qui n'ont peut-être pas suffisamment de défense par elles-mêmes. C'est ce que l'expérience a montré dans beaucoup de pays étrangers (3). »

(1) *Journal Officiel* du 18 mai 1894, Sénat, Séance du 17 mai 1894, page 406.

(2) *Journal Officiel* du 18 mai 1894, Sénat, Séance du 17 mai 1894, page 410.

(3) *Journal Officiel* du 18 mai 1894, Sénat, Séance du 17 mai 1894, page 412.

À la suite de son rapporteur, dont le Ministre des Finances partageait entièrement l'avis sur ce point, le Sénat, par 186 voix contre 25, repoussa l'amendement Bardoux.

Ainsi que nous l'avons vu, la Haute Assemblée avait profondément remanié le texte voté par la Chambre. On pouvait, en raison de l'importance de la question, s'attendre à ce que la Chambre des Députés examinât d'une façon approfondie le nouveau texte qui lui était renvoyé. C'est avec surprise que l'on constate au contraire qu'il n'en fut rien. Dans sa séance du 27 juin 1895, la Chambre adopta purement et simplement le projet qui lui était soumis. C'est le 20 juillet 1895 que fut promulguée cette loi si importante qui reste encore de nos jours, la loi organique des Caisses d'Epargne.

Somme toute, la loi du 20 juillet 1895 était loin de réaliser toutes les espérances que les travaux préparatoires avaient fait naître. Elle apportait sans doute sur bien des points des améliorations appréciables au régime antérieur. Nous ne pouvons qu'applaudir à la réforme, trop timide cependant, qu'elle a introduite dans le mode de gestion de la Caisse des Dépôts et Consignations, en permettant à celle-ci de ne plus employer ses fonds exclusivement en valeurs de l'Etat; la demi liberté qu'elle accorde aux Conseils des Directeurs dans la gestion de leurs fortunes personnelles est un premier pas dans une voie où nous sommes très heureux de les voir s'engager. La création, ou plutôt la consécration légale du fonds commun de réserve et de garantie mérite d'être approuvée, ainsi que la nomination d'une Commission Supérieure.

Personnellement, nous ne reprochons pas à la loi nouvelle d'avoir refusé la création de Caisses d'Epargne libres; au contraire, nous l'approuvons de ne pas avoir laissé ces établissements courir une telle aventure. Leur éducation n'était pas suffisamment avancée, et même à l'heure actuelle, malgré les très heureux résultats que nous nous réjouissons de voir obtenir par les Caisses d'Alsace et de Lorraine, leurs sœurs de l'intérieur ne nous paraissent pas encore préparées à la gestion directe. Comme le disait Léon Say, dont nous avons déjà cité

les paroles, « M. Hubbard et M. Lockroy veulent que cet enfant » soit livré à lui-même et qu'il marche tout seul sans avoir » appris à marcher (1) ».

Mais hélas ! la loi du 20 juillet 1893, pour poursuivre la métaphore de Léon Say, a conservé à cet enfant les lisières que le législateur lui avait déjà mises, et même sous certains rapports elle les a aggravées.

Nous tenons pour déplorables l'abaissement du maximum et surtout les limites apportées aux versements annuels qui viennent ressusciter les antiques dispositions de la loi du 22 juin 1843. Le souci, légitime certes, de sauvegarder le Trésor, ne peut justifier une pareille entrave apportée à la pratique de l'épargne. La responsabilité de l'Etat est suffisamment protégée par la clause de sauvegarde qui permet de fractionner les remboursements. Cette loi, dont le but était de protéger l'épargne, s'est préoccupée des intérêts de l'Etat bien plus que des déposants. Le législateur aurait pu tout aussi bien assurer la sécurité du Trésor sans contrarier dans leur développement les dépôts faits aux Caisses d'Epargne. Toute cette partie restrictive de la loi n'a cessé de faire l'objet des réclamations les plus violentes. Il fallut néanmoins attendre plus de vingt ans avant que ces obstacles soient complètement levés.

(1) *Journal Officiel* du 24 mai 1892, Chambre, séance du 23 mai 1892, page 620.

CHAPITRE V

Les réformes apportées depuis 1895

Comptes abandonnés.

A l'expérience la loi du 20 juillet 1895 ne tarda pas à faire apparaître de nombreuses imperfections qui n'avaient pas été entrevues pendant la discussion du projet. L'une des plus rapidement aperçues concerne la publication des comptes abandonnés. Aux termes de l'article 20 de la loi organique, les livrets susceptibles d'être atteints par la prescription trentenaire devaient être publiés à la fois au *Journal Officiel* et dans les feuilles locales. Il en résultait des frais considérables, souvent hors de proportion avec l'importance des comptes prescrits, qui réduisaient d'autant les parts revenant aux Sociétés de Secours mutuels et aux Caisses d'Epargne. La Commission Supérieure se préoccupa de réduire ces frais exagérés et demanda que les comptes dont le capital initial ne dépassait pas un franc fussent dispensés de toute publication. Ainsi présentée la réforme, que tout le monde sentait nécessaire, avait le gros inconvénient d'exiger de la part des Caisses d'Epargne des recherches longues et délicates pour un résultat somme toute assez minime. Les députés Lechevallier et Balandreau demandèrent en 1905 que cette dispense de publication soit étendue à tous les comptes qui, au moment de leur prescription, ne présenteraient pas un avoir total supérieur à 2 francs. La Chambre, dans sa séance du 7 mars 1905, puis le Sénat, se montrèrent plus larges encore, si bien que la loi de finances du 22 avril 1905 dispensa de la publication les comptes inférieurs à 5 francs.

Des difficultés s'élevèrent entre les Caisses d'Epargne et l'administration des Domaines au sujet des comptes appartenant à des successions en déshérence. La loi de 1895 avait omis de spécifier que ces dépôts ne retourneraient pas à l'Etat et le droit commun restait donc applicable. De nombreuses exceptions existaient cependant en cette matière, notamment pour les biens des enfants assistés, des malades décédés dans les hospices, des personnes mortes en mer ou encore pour les capitaux réservés provenant de versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Or l'intention du législateur avait été formellement exprimée sur la destination que devaient recevoir ces dépôts. Lors de la discussion de la loi de 1853, le rapporteur Michel Chevallier s'expliquait très clairement sur ce sujet. « Il convient, disait-il, d'attribuer le » bénéfice des comptes prescrits aux Caisses d'Epargne, au » lieu de le revendiquer pour le Trésor, en se fondant sur les » sacrifices que celui-ci s'impose en faveur des Caisses d'Epargne (1). » Les débats, qui eurent lieu à la Chambre en 1893, témoignent des mêmes désirs de la part du législateur. Le rapporteur Aynard disait en effet, et sa proposition était appuyée par le Gouvernement « l'Etat ne peut pas recueillir un » bénéfice de ce genre, et puisque ces fonds viennent de la » prévoyance, nous proposons de les affecter à une des œuvres les plus admirables et les plus utiles de l'esprit de prévoyance, je veux parler des Sociétés de Secours mutuels (2). »

Malgré tout, la jurisprudence, se basant sur l'absence de texte formel privant l'Etat de son droit de revendication, accueillait les demandes faites par l'Administration des Domaines, et cette théorie était approuvée par un arrêt de la Cour de Cassation du 11 février 1911. Les Caisses d'Epargne devaient ainsi supporter intégralement, et sans espoir d'en être remboursées, les frais de publication des comptes dépendant

(1) *Moniteur*, page 234, 27 février 1853.

(2) *Journal Officiel* du 12 mars 1893. Chambre, séance du 11 mars 1893, page 933.

de successions en déshérence. La loi du 13 juillet 1911, grâce à un amendement Siegfried, mit un terme à cette situation en décidant que la publication des comptes sujets à prescription porterait obstacle au droit pour l'Etat de les revendiquer en cas de déshérence ou de déclaration d'absence. Bien entendu, l'Etat conservait tous ses droits tant que la publication des comptes n'avait pas été faite.

En 1920, un projet de loi, ayant pour objet la création de nouvelles ressources fiscales, prévoit que sont définitivement acquis à l'Etat : « Les dépôts de sommes d'argent, et, d'une » manière générale, tous avoirs en espèces dans les banques, » les établissements de crédit et tous autres établissements » qui reçoivent des fonds en dépôt ou en compte-courant lorsqu'ils » que ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet, de la part des » ayants droit, d'aucune opération ou réclamation depuis » trente années (1) ». Cette loi aurait eu pour effet de priver les Caisses d'Epargne et les Sociétés de Secours mutuels des ressources importantes qui leur provenaient des comptes ténentaires. Sur l'intervention de M. le député Join-Lambert, l'un des plus compétents et des plus distingués défenseurs de l'épargne, il fut précisé que cette nouvelle disposition ne porterait aucune atteinte au régime spécial concernant les dépôts dans les Caisses d'Epargne.

En dispensant de la publication les livrets de 5 francs, le législateur avait réalisé une réforme qui, par l'effet de la diminution de valeur de notre monnaie, devint insuffisante. Un nouveau projet de loi était déposé en 1921, aux termes duquel la publication intégrale au *Journal Officiel* devrait être, par mesure d'économie, remplacée par un simple avis, et la publication dans les journaux locaux ne serait plus faite que pour les comptes supérieurs à 25 francs. Le Parlement adopta cette réforme, en étendant même aux livrets inférieurs à 50 francs la dispense de publication, sur la demande du rapporteur à la Chambre, M. Join-Lambert. Ce fut la loi du 10 juin 1921 qui est encore en vigueur de nos jours.

(1) Article 111 de la loi du 23 juin 1920.

Loi du 8 avril 1910. — Intérêts payables au porteur.

La seconde modification importante qu'a subie la loi de 1893 réalise, dans des limites restreintes il est vrai, un vœu exprimé par certaines Caisses lors des travaux préparatoires. Nous avons vu en effet qu'un mouvement s'était produit en faveur de la création de livrets au porteur, à l'imitation de ce qui existait déjà dans bien des pays étrangers : Italie, Prusse, Autriche, Danemark, Suisse, Hollande, etc. Eugène Rostand était l'un des plus ardents apôtres de cette réforme. Il ne put cependant pas obtenir gain de cause en 1895.

Ce programme fut repris par quelques Caisses d'Epargne, notamment celle de Lyon, qui voulaient obtenir que pour le moins les intérêts produits par les dépôts, fussent payables au porteur comme cela est autorisé pour les arrérages des titres de rente nominatifs. L'Administration repoussa cette demande. Aucune analogie ne pouvait être retenue en effet entre les titres de rente et les livrets des Caisses d'Epargne. C'est la loi du 22 floréal, an VII, dans son article 5, qui autorise en termes exprès le paiement au porteur des arrérages des rentes nominatives, tandis que rien de semblable n'est prévu dans la loi de 1895. Bien plus, le législateur avait repoussé la demande qui lui avait été faite de payer même les intérêts entre les mains du porteur du livret. Dù reste comme ces intérêts sont automatiquement capitalisés tous les ans, ils perdent ainsi leur caractère de revenus. Dans un rapport présenté au Sénat le 16 février 1904, le Président Denormandie se déclarait hostile à cette réforme en raison des dangers qu'elle pouvait faire naître pour les déposants eux-mêmes. « Il est bien certain, disait-il, que si l'on songe à la partie » si considérable des déposants qui est illettrée, étrangère » aux affaires et dont la confiance peut être facilement sur- » prise, il y aurait grand péril à créer des livrets au por- » teur (1) ».

(1) Cité d'après le *Journal des Caisses d'Epargne*, page 165, mai 1908.

La Commission Supérieure fut invitée par le Ministère à se prononcer sur cette question qu'elle examina dans ses réunions de 1908 et 1910. Elle reconnut que, juridiquement, aucune assimilation n'était possible entre les livrets des Caisses d'Epargne et les rentes nominatives. Eugène Rostand demanda que les déposants fussent autorisés à choisir eux-mêmes pour leurs livrets entre la forme nominative ou la forme au porteur. La majorité de la Commission ayant conscience que le meilleur moyen d'obtenir une modification de la loi actuelle était de limiter ses désirs, se borna à demander qu'une loi nouvelle autorise le paiement au porteur des intérêts de l'année écoulée ainsi que les excédents du maximum légal. L'Administration des Finances ainsi que le Directeur de la Caisse Nationale d'Epargne restaient d'ailleurs opposés à toute modification.

Mais à l'occasion du vote de la loi de finances de 1910, le député Chassaing proposa un amendement à l'article 16 de la loi de 1893, en vertu duquel, si les livrets conservaient leur forme nominative, les intérêts étaient payables au porteur. Le Ministre des Finances se déclara favorable à cette réforme si elle était limitée seulement aux intérêts de l'année écoulée et si le titulaire pouvait s'opposer à tout paiement au porteur.

La Chambre des Députés ainsi que l'auteur de l'amendement se rangèrent à cette nouvelle proposition qui fut également adoptée par le Sénat quelques jours plus tard et devint l'article 113 de la loi du 8 avril 1910. Signalons que cet article n'était pas applicable à la Caisse d'Epargne postale.

Création des Succursales. — Loi du 22 juillet 1912.

De nombreux conflits s'élevaient entre les Caisses d'Epargne privées pour la création de Succursales. Pour favoriser le développement de leurs établissements, bien plus certainement que dans un esprit de concurrence, les Conseils des

Directeurs avaient parfois créé des Succursales en dehors de leur ressort. La loi de 1893 en interdisant la création de deux établissements (Caisses principales ou Succursales) dans la même commune, était insuffisante pour régler les litiges à venir. Pour couper court à toute difficulté, le Ministère du Travail prit l'initiative de faire voter la loi du 22 juillet 1912. Désormais le ressort des Caisses d'Epargne est limité en principe à l'arrondissement. Il n'était pas question évidemment de modifier la situation acquise pour certaines Caisses qui exerçaient déjà leur activité sur un domaine plus étendu, comme c'était le cas notamment pour les Caisses de Paris et de Marseille qui rayonnent sur tout leur département. S'il existe plusieurs Caisses d'Epargne dans un même arrondissement, elles ne pourront créer librement des Succursales que dans leur canton. L'établissement d'une succursale dans un autre canton est subordonné à l'acquiescement de toutes les Caisses qui ont leur siège dans l'arrondissement dont relève ce canton. Le décret du 10 septembre 1926 en supprimant un certain nombre d'arrondissements eut pour conséquence de modifier le ressort de certaines Caisses d'Epargne. La question se posait de savoir si les Caisses devaient continuer à considérer l'étendue de leur ressort comme subsistant néanmoins dans les limites tracées par la loi du 28 pluviôse an VIII, c'est-à-dire tenir comme inopérantes les modifications apportées par la réforme administrative de 1926. Le Conseil d'Etat appelé à statuer sur cette question se prononça le 12 novembre 1929 dans le sens négatif et répondit que « seuls les arrondissements figurant sur le tableau annexé au décret du 10 septembre 1926 doivent être considérés comme la circonscription administrative à laquelle se réfèrent les textes en vigueur et, notamment, la loi du 22 juillet 1912 sur les succursales des Caisses d'Epargne ».

Les Caisses d'Epargne ont constamment développé leur action en accroissant le nombre de leurs Succursales. Alors qu'au 31 décembre 1893 il n'y avait encore que 1.107 succursales en exercice, leur nombre s'élève au 31 décembre 1932 à

2.099. La conséquence de ce développement fut que les Caisses d'Epargne utilisèrent de moins en moins le concours des percepteurs, si bien qu'à partir de 1908 le Ministère ne délivra plus d'autorisations nouvelles et qu'il supprima entièrement ce concours à compter du 1^{er} janvier 1911.

Projets de réforme.

La loi du 20 juillet 1895, dès son vote même, avait déçu les espérances que les Caisses d'Epargne avaient mises en elle. Devant les nombreux vœux de réforme qui lui parvenaient de toute part, le Ministère adressait aux Caisses d'Epargne le 19 janvier 1897 une circulaire leur demandant de faire connaître leur avis sur les trois points suivants qui faisaient particulièrement l'objet de leurs réclamations : suppression de la limitation annuelle des versements; rétablissement de l'emploi du cinquième du boni en subventions à des œuvres d'assistance et de prévoyance que le Sénat avait supprimé en deuxième délibération; enfin octroi d'un intérêt de faveur aux petits déposants soit sous la forme d'un taux spécial, soit sous la forme de gratifications.

A cette époque, seules 49 Caisses d'Epargne demandèrent le maintien de la limitation des versements; 298 au contraire se prononcèrent pour sa suppression en raison de ses nombreux inconvénients. Cette mesure est en effet vexatoire pour les déposants; elle est dangereuse car elle est susceptible de compromettre les épargnes en formation en leur interdisant l'accès des Caisses dans lesquelles elles trouveraient abri et sécurité; elle est préjudiciable aux Caisses d'Epargne dont elle diminue les ressources; elle complique leur travail et prolonge l'attente des déposants devant le guichet en obligeant le caissier à un contrôle qui s'est révélé d'ailleurs parfaitement impuissant à empêcher la loi d'êtreournée; elle est injustifiée, car le danger que l'on veut éviter de voir les Caisses d'Epargne prendre le caractère de ban-

que de dépôts n'existe pas en réalité; enfin elle est incapable de diminuer la responsabilité de l'Etat dans des proportions notables, puisque cette mesure ne modifie en rien le solde de son compte envers les déposants; et surtout elle est un danger pour l'Etat, car elle a pour résultat d'augmenter le nombre des livrets, et par conséquent de rendre plus importants les remboursements en cas d'application de la clause de sauvegarde.

Les avis furent plus divisés sur la question que posait l'emploi du boni. Avec Eugène Rostand le plus grand nombre de Caisses demande que les bénéfices réalisés grâce aux déposants puissent retourner aux déposants. S'il est utile qu'une Caisse d'Epargne accroisse sa fortune en même temps que ses dépôts augmentent, il n'est pas nécessaire qu'elle l'accroisse indéfiniment. La fraction du boni dont il est demandé la libre disposition est d'ailleurs assez minime, et cet emploi est subordonné à l'existence d'une fortune personnelle assez élevée puisqu'elle doit représenter au moins 2 pour cent du montant des dépôts. Nous avons déjà dit que les partisans d'un libre emploi partiel du boni ont vu leur théorie vaincre la résistance de l'administration et finir par triompher. Par contre un nombre assez élevé de Caisses d'Epargne moins hardies dans leurs projets demandait le maintien du statu quo. Considérant que la fortune personnelle a pour principal rôle de constituer le gage des déposants, certains Conseils des Directeurs estimèrent qu'ils n'avaient pas le droit d'en disposer pour faire des générosités, et que bien au contraire tous les efforts doivent tendre à le rendre sans cesse plus important.

L'affectation de toutes les ressources des Caisses d'Epargne à leur fortune personnelle est d'autant plus impérieuse, estiment-ils, que la loi de 1895, en abaissant le maximum et en limitant les versements, aura pour résultat précisément de réduire leurs ressources. Quelle que soit la valeur de ces arguments, l'expérience a montré que les Caisses d'Epargne s'accommodaient bien d'une certaine liberté dans l'emploi de leur boni. S'il est bon que les Administrateurs des biens d'autrui

fassent preuve d'une grande prudence, il ne faut pas cependant que ce souci les paralyse et les empêche d'accomplir tout le bien qu'ils peuvent faire autour d'eux. Au résultat de l'enquête, il apparaît que 176 Caisses d'Epargne seulement contre 117 se prononcent pour la modification sur ce point de la loi de 1893.

Par contre la presque unanimité des réponses fut opposée à l'attribution d'un intérêt spécial en faveur des petits livrets. Ceux-ci en effet n'appartiennent pas nécessairement à la catégorie la plus intéressante des déposants. Celui qui par ses efforts et sa persévérance est arrivé à économiser un capital relativement important ne mérite-t-il pas d'être encouragé autant et même plus que celui dont le livret reste stationnaire par suite de sa paresse ou de sa négligence ? D'autre part si les Caisses d'Epargne peuvent réaliser des bénéfices, c'est précisément aux dépôts élevés qu'elles le doivent, les livrets inférieurs à 500 francs n'arrivant même pas à couvrir leurs frais de gestion. Il serait paradoxal de favoriser ceux-ci aux dépens de ceux-là. Mais la consultation générale faite par le Ministère ne paraît avoir eu aucun résultat pratique.

Il faut attendre encore de nombreuses années pour voir reprendre l'étude d'un projet de réforme générale. Il était nécessaire en effet d'expérimenter pendant un temps assez long la nouvelle loi pour que l'on puisse se rendre compte exactement des modifications qu'il était utile d'y apporter. Une réforme trop hâtive aurait fort probablement été incomplète et mieux valait ne pas recommencer les erreurs de 1893, bien que cette loi ait été cependant précédée d'une longue étude préparatoire. Les Caisses d'Epargne privées s'étaient groupées en Conférences régionales, puis en une Conférence générale, pour défendre leurs intérêts et pour examiner en commun les réformes utiles à leur développement. Au-dessus de ces Conférences, est la Commission Supérieure des Caisses d'Epargne de France, organe officiel créé par la loi du 20 juillet 1893. Cette dernière émit le vœu, au cours de sa séance d'octobre 1910, qu'une commission soit instituée pour prépa-

rer la révision de la législation. Quinze ans s'étaient écoulés depuis le vote de la loi organique; l'expérience était suffisante pour juger à la fois de ses qualités et de ses défauts. Tout le monde souhaitait d'ailleurs cette réforme. Le 9 juillet 1912, répondant à un orateur, le Directeur de l'Assistance et de la Prévoyance Sociale, Commissaire du Gouvernement à la Chambre des Députés, déclarait lui-même que « le Ministre » du Travail qui étudie les conditions dans lesquelles, sur un » certain nombre de points importants, la législation de 1895 » pourrait enfin bénéficier d'améliorations dictées par une » expérience déjà longue et s'ouvrir avec prudence, avec me- » sure, mais avec décision, aux suggestions autorisées des » représentants des Caisses d'Epargne (1) ».

En effet, en janvier 1913, une commission spéciale nommée par la Conférence générale des Caisses d'Epargne de France présentait un avant-projet de quarante-cinq articles. Ce document très complet préconisait de nombreuses réformes. Les fonds des déposants devaient être versés non plus à la Caisse des Dépôts et Consignations, mais au Trésor. La gestion en serait confiée à un « service financier des Caisses d'Epargne » qui devait exécuter les ordres donnés par un « Conseil de placements » composé de vingt membres dont dix au moins seraient recrutés parmi les Directeurs des Caisses d'Epargne.

L'emploi des fonds serait effectué, soit en valeurs de l'Etat ou garanties par lui, obligations du Crédit Foncier, des départements, communes ou chambres de commerce, soit encore en fonds d'Etat étrangers, papier de commerce français ou étranger à échéance de cent-vingt jours au maximum, ces deux derniers emplois n'étant autorisés que jusqu'à concurrence de 40 pour cent des dépôts. Enfin, dans la même proportion de 40 pour cent, des fonds pourraient encore être placés en avances sur titres ou prêts en première hypothèque pour le tiers de la valeur de l'immeuble hypothéqué. Le compte-courant au Trésor ou à la Banque ne peut dépasser

(1) Débats, Chambre, séance du 9 juillet 1912. *Journal Officiel*, p. 2122.

un quarantième des dépôts. Il est aisé de reconnaître dans ces nouveaux modes d'emplois, bien plus variés que ceux admis par la loi de 1893, l'influence très nette des propositions diverses qui avaient été faites au cours des travaux qui ont précédé le vote de cette loi. Toutefois la substitution du Trésor à la Caisse des Dépôts et Consignations n'était pas une réforme très heureuse. Il n'y fut d'ailleurs pas donné suite, comme nous le verrons tout à l'heure. L'intérêt, déterminé par le revenu moyen du portefeuille, est fixé par le Ministre du Travail après avis du Conseil de placements et de la Commission Supérieure; il peut varier par fractions de 0,05 pour cent.

Le maximum des livrets est ramené à 2.000 fr., chiffre qui était déjà admis avant la loi de 1893, et à 20.000 pour certaines Sociétés. Une marge de 120 francs est accordée pour la capitalisation des intérêts, mais elle sera improductive de revenus. Les versements ne sont pas encore affranchis de la limitation que la loi de 1893 leur avait si fâcheusement imposée. Mais il pourra être versé, dans le cours de la même année, 8.000 francs par déposant, chiffre qui paraît suffisant pour l'époque. En cas de doubles livrets, l'intérêt n'est servi que jusqu'à concurrence du maximum autorisé, la retenue ne pouvant toutefois remonter à plus de deux ans. Tous les livrets sont établis sous la forme nominative. Mais ils peuvent être payables : soit au titulaire seulement, soit au porteur pour les intérêts de l'année écoulée, soit au porteur pour le capital et les intérêts.

Les déposants peuvent faire acheter par la Caisse d'Epargne des valeurs de l'Etat ou garanties par lui (le minimum des coupures étant abaissé de 10 francs à 6 francs de rente) ainsi que des obligations du crédit foncier, des départements, communes ou Chambres de commerce. Tous ces titres seront nominatifs; seules les rentes et les obligations de chemins de fer de l'Etat seront achetées sans frais. Les déposants auront toujours la faculté de faire vendre par les Caisses d'Epargne les valeurs achetées par leur

intermédiaire, mais le capital provenant de cette vente ne sera plus désormais improductif d'intérêts que pour la portion qui, ajoutée aux dépôts déjà existants, dépassera le maximum légal.

Le délai de préavis opposable aux déposants est ramené de quinze à huit jours. Pendant l'application de la clause de sauvegarde les remboursements des livrets de 20.000 francs peuvent être limités à 500 francs par quinzaine, ceux de 2.000 francs restent fixés à 50 francs. Les Caisses d'Epargne pourront utiliser pour leurs remboursements tous les modes d'envoi de fonds admis par la Caisse postale.

La retenue effectuée sur les revenus du portefeuille pour alimenter le fonds commun de réserve et de garantie est abaissée à 0 fr. 10 pour cent. Le quart des sommes versées à ce fonds pourra être consacré aux habitations à bon marché ou à des œuvres similaires.

Aux valeurs déjà autorisées par la loi de 1895 pour l'emploi de la fortune personnelle sont ajoutés les immeubles de rapport dans la ville où la Caisse d'Epargne a son siège et jusqu'à concurrence de 10 pour cent. De même les emplois en valeurs locales admis pour la moitié du revenu seulement de la fortune personnelle pourront s'élever à la moitié du capital, ou à la moitié du capital et à la totalité du revenu si la fortune égale 10 pour cent des dépôts, et comprendre les placements nouveaux ci-après : actions de sociétés d'habitations à bon marché, prêts hypothécaires individuels pour la construction de ces maisons et, dans la limite de 20 pour cent du montant de la fortune, jardins ouvriers, prêts à l'Etat pour les installations télégraphiques ou téléphoniques dans l'arrondissement, ainsi que des prêts aux Oeuvres s'intéressant à l'alimentation ou à la garde des enfants en bas âge.

Les libéralités permises par la loi de 1895 (emploi du cinquième du boni en augmentation d'intérêts) pourront comprendre à l'avenir des distributions de livrets aux écoles, ainsi que des subventions aux œuvres locales de prévoyance, d'assistance et de bienfaisance, sous la double condition que ces

libéralités ne dépasseront pas le cinquième des bénéfices globaux réalisés dans l'exercice précédent, et que la Caisse d'Epargne aura une fortune égale à 5 pour cent des dépôts.

Les Caisses d'Epargne municipales ne peuvent faire aucun traité avec la commune, le département ou l'Etat, ni leur consentir aucune libéralité.

La Commission Supérieure, qui nommera dans son sein une section permanente de quatre membres, est appelée à comprendre trente membres dont dix-huit Directeurs de Caisses d'Epargne (alors que le nombre de ces Directeurs est à cette époque fixé à huit seulement). Le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations y est remplacé, naturellement, par le Directeur du Service financier des Caisses d'Epargne. En outre la durée du mandat pour les Membres élus est portée de trois à quatre ans, et pour assurer la représentation des petites Caisses d'Epargne, il est précisé que trois Directeurs devront appartenir à des établissements ayant moins de 10.000 livrets.

Enfin le projet accorde la franchise postale pour tout ce qui intéresse le service des Caisses d'Epargne, à l'exception de la correspondance avec les déposants.

La Commission, en établissant cet avant-projet, avait prévu que les Caisses dont la fortune personnelle serait égale à 10 pour cent des dépôts pourraient gérer directement le quart de leurs dépôts dans les mêmes conditions que le service financier. Après une gestion satisfaisante de cinq années, le libre emploi serait porté à la moitié des dépôts, et à la totalité après une nouvelle expérience de cinq ans. Mais elle retira de son projet ces dispositions qui n'avaient pas été soumises à l'examen des Conférences régionales.

Dans son ensemble ce projet est intéressant. Il réalise de nombreuses réformes demandées par les Caisses d'Epargne. Toutefois, sur un point très important nous ne saurions l'approuver, lorsqu'il retire à la Caisse des Dépôts la gestion des fonds qui lui était confiée depuis 1853. Malgré cette erreur, la nouvelle conception présentait une innovation intéressante

en donnant aux Caisses d'Epargne, par l'intermédiaire du Conseil de placements, une part active dans la gestion des dépôts. Cette idée sera reprise, sous une forme différente, dans le nouveau projet de révision qui est actuellement en cours.

Cet avant-projet fut soumis à l'examen de toutes les Conférences régionales dans leurs réunions de 1913. La Conférence générale était à même par conséquent de prendre des décisions reflétant l'opinion des dirigeants des Caisses d'Epargne. A la suite des observations formulées par les Conférences régionales, la Conférence générale apporta de nombreuses modifications au texte arrêté par la Commission de révision. C'est ainsi qu'elle demanda le maintien des versements à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Qu'elle rétablisse le régime existant déjà pour le remboursement des dépôts, en repoussant la création d'un livret payable au porteur aussi bien pour les intérêts que pour le capital.

Qu'elle élève de 2.000 à 3.000 et de 20.000 à 30.000 francs le maximum des livrets, et, par voie de conséquence, à 180 francs la marge autorisée pour la capitalisation des intérêts; enfin, et cette proposition donne satisfaction à la grande majorité des Caisses d'Epargne, la Conférence générale demande la suppression pure et simple de toute limite apportée aux versements annuels faits par un même déposant, sous la réserve, bien entendu, que le maximum autorisé pour les dépôts ne sera pas dépassé.

Elle demande en outre que les fonds déposés soient insaisissables jusqu'à concurrence de 300 francs; que les saisies-arrêts et les oppositions ne produisent d'effet que pendant trois ans, et que les Caisses d'Epargne soient déchargées de toute responsabilité pour leurs remboursements après un délai de cinq ans.

Que les emplois effectués par la Caisse des Dépôts et Consignations soient faits suivant les instructions données par le Conseil des placements, qui remplace ici la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Elle fait disparaître de la liste des valeurs admises pour l'emploi de la fortune personnelle des Caisses d'Epargne, le papier de commerce français ou étranger, ainsi que les prêts sur hypothèque, et elle substitue à l'acquisition d'immeubles de rapport proposée par la Commission les prêts sur titres aux déposants jusqu'à concurrence de 50 pour cent de leur valeur.

En ce qui concerne l'emploi des fonds par la Caisse des Dépôts et Consignations, les Conférences régionales, et notamment celles de l'Est et du Nord, avaient signalé les dangers qui pouvaient résulter de l'emploi en papier de commerce ou en prêts sur hypothèque. En proposant ces deux modes d'emploi, la Commission avait eu pour but de mettre dans le portefeuille des Caisses d'Epargne des valeurs susceptibles d'un grand rendement, qui auraient par conséquent élevé le revenu moyen du portefeuille. Mais de graves objections furent soulevées dans les Conférences régionales contre ces placements. En effet, les délais habituellement accordés dans le commerce sont de quatre-vingt-dix jours, et non pas de cent vingt jours comme le préconise la Commission. De plus, et surtout, en cas de guerre ou d'évènement grave, les paiements peuvent être suspendus, si bien que la Caisse des Dépôts ne pourrait pas exiger le remboursement des effets qu'elle posséderait dans son portefeuille. Une autre objection était faite par les Conférences régionales au sujet des prêts hypothécaires. Ces prêts sont en effet conclus pour un délai généralement assez long, et ce mode d'emploi paraissait mal se concilier avec la dette de la Caisse des Dépôts et Consignations qui est remboursable presque immédiatement. Ces considérations furent très justement appréciées par la Conférence générale qui écarta les emplois en papier de commerce et en prêts sur première hypothèque.

Ce projet de réformes ainsi remanié fut déposé à la Chambre le 4 novembre 1913 par le député Ajam. Celui-ci ne dissimulait pas dans l'exposé des motifs, qu'il ne partageait pas entièrement les conceptions de la Conférence générale.

Avant d'être saisie de ce dépôt, la Chambre avait d'ailleurs reçu une autre proposition d'origine parlementaire émanant du député Chassaing. Cette proposition témoignait à peu près des mêmes préoccupations que celles qui animaient la Conférence générale. Nous n'en ferons pas un exposé détaillé. La Chambre réunit d'ailleurs ces deux propositions dans un même examen.

La Commission de la Chambre n'accepta pas de donner au projet qui lui était soumis par la Conférence générale des Caisses d'Epargne le caractère de codification que celle-ci avait voulu lui donner. Adoptant la règle suivie par le député Chassaing, elle préféra se cantonner dans une modification de la loi organique.

Les modifications les plus importantes qu'elle propose sont les suivantes :

1° L'article premier, de la loi du 5 juin 1835, est complété par l'énumération des quatre formes que pourront adopter les Caisses d'Epargne : Caisses municipales, autonomes, mixtes ou libres; le projet prévoit en outre la solution des difficultés que peut faire naître la création ou la transformation d'une Caisse d'Epargne;

2° En ce qui concerne l'article premier, de la loi du 20 juillet 1895, (et c'est là l'un des points les plus importants de la réforme), les valeurs déjà admises pour l'emploi des fonds sont maintenues, mais les valeurs de l'Etat ou garanties par lui ne pourront plus dépasser 50 pour cent des fonds déposés. La Caisse des Dépôts et Consignations pourra en outre effectuer les placements suivants : fonds d'Etat étrangers pour une proportion de 10 pour cent des dépôts, et, jusqu'à concurrence de 5 pour cent, avances sur titres dans les mêmes conditions que la Banque de France. La création d'un Conseil de placements est rejetée.

Mais la Commission de la Chambre des Députés admet cette fois la gestion directe pour les Caisses d'Epargne « libres » qui possèdent une fortune personnelle, pour une somme égale à six fois le montant de leur fortune, sans que cette propor-

tion puisse cependant dépasser le quart des dépôts. Les placements autorisés sont les mêmes que ceux dans lesquels les Caisses d'Epargne peuvent investir leur fortune, auxquels sont ajoutés les prêts aux Syndicats agricoles, d'irrigation, de colmatage, de dessèchement ou d'endiguement, le réescompte des valeurs de Banques populaires ou des Associations coopératives de crédit. pour un maximum de 20 pour cent du quart disponible, à la condition que ces associations, banques ou syndicats aient leur siège dans le même département que la Caisse d'Epargne. Les Caisses d'Epargne libres seront tenues néanmoins à verser tous leurs dépôts à la Caisse des Dépôts et Consignations. Pour en retirer les fonds qu'elles voudront placer, elles devront produire une délibération du Conseil des Directeurs. Cette nouvelle proposition s'inspire directement du vœu émis par le Congrès des Caisses d'Epargne en 1888. La garantie de l'Etat ne jouera, est-il besoin de le préciser ? que pour les sommes laissées à la gestion de la Caisse des Dépôts et Consignations.

L'article 5, de la loi du 20 juillet 1895, est complété par la décharge pour les Caisses d'Epargne de toute responsabilité quant à leurs remboursements après un délai de dix ans. Ce terme est plus long que celui qui avait été demandé par la Conférence générale, qui limitait le délai à cinq ans.

En ce qui concerne l'article 2 de la loi organique relatif à l'achat des valeurs pour le compte des déposants, la Commission accueille intégralement les modifications proposées par la Conférence générale.

Le maximum des livrets est porté à 2.500 francs avec une marge supplémentaire de 500 francs pour la capitalisation des intérêts. La limitation des versements annuels subsiste, bien que la majorité des Conférences régionales en aient demandé la suppression, mais elle est portée à 5.000 francs. Ces divers maxima, bien qu'étant inférieurs à ceux que la Conférence générale avait demandés, constituent cependant une amélioration sensible par rapport au régime existant.

Ainsi que le demandait la Conférence générale, la Commission de la Chambre des Députés propose que les variations du taux de l'intérêt servi aux Caisses d'Epargne par la Caisse des Dépôts et Consignations soient abaissées à 0,05 pour cent au lieu de 0,25 pour cent, et que la retenue exercée sur le revenu moyen du portefeuille pour alimenter le fonds commun général de réserve et de garantie soit ramenée de 0,25 pour cent à 0,10 pour cent des dépôts.

L'article 10, de la loi du 20 juillet 1895, relatif à l'emploi de la fortune personnelle, est modifié dans le sens demandé par la Conférence générale, mais la Commission limite au cinquième du capital les placements qui pourront être faits en valeurs locales, et au cinquième du boni les sommes qui pourront être consacrées à l'augmentation de l'intérêt servi aux petits dépôts ou réparties en subventions.

En vertu de l'article 11 de la loi organique, les Caisses d'Epargne peuvent élire huit représentants à la Commission Supérieure. Afin de donner aux délégués des Caisses d'Epargne la majorité des voix, la Conférence générale avait demandé que leur nombre fût porté à dix-huit. Mais la Commission trouva ce chiffre trop élevé et, se ralliant à la proposition faite par le député Chassaing, elle accorda douze sièges aux Directeurs des Caisses d'Epargne.

La Commission propose encore de retirer au mari le droit que lui accorde l'article 16, de la loi de 1895, de se faire rembourser le livret de sa femme un mois après qu'une opposition aura été signifiée à la Caisse d'Epargne.

Enfin, elle arrête les pénalités applicables aux livrets multiples à la perte des intérêts sur tous les livrets à l'exception du premier et, conformément aux propositions faites par la Conférence générale, elle limite à trois ans le délai pendant lequel les oppositions produiront effet et demande que les dépôts soient insaisissables jusqu'à concurrence de 300 francs.

Le 30 juin 1914, une proposition de loi, reprenant intégralement le texte arrêté par la Commission, fut déposée à la Chambre par le député Lairolle

Puis la Grande Guerre éclata, qui suspendit pendant longtemps l'étude de la réforme des Caisses d'Epargne.

Clause de sauvegarde.

Quelques jours avant le commencement des hostilités la clause de sauvegarde avait été rendue applicable sur tout le territoire par un décret en date du 30 juillet 1914. Désormais les déposants ne pouvaient plus obtenir que des remboursements par acomptes de 50 francs par quinzaine après un préavis de quinze jours. Cette clause fut appliquée d'une façon générale et rigoureuse, même pour les livrets dépendant d'une succession, même pour les déposants réfugiés des régions envahies. Toutefois, bien que la loi n'ait prévu aucune dérogation, le Ministère autorisa exceptionnellement les remboursements illimités aux Sociétés de la Croix-Rouge. De nombreux vœux furent émis par les Caisses d'Epargne pour qu'une atténuation soit apportée à un régime si rigoureux. Cette clause avait pour résultat regrettable de retenir les déposants d'effectuer des versements qu'ils auraient été disposés à faire s'ils avaient pu ensuite en disposer à leur gré. Aussi le décret du 27 mars 1916 décida que les versements faits postérieurement à cette date seraient affranchis de la clause de sauvegarde. Une autre atténuation fut encore apportée par le même décret, qui autorisa les Caisses d'Epargne à rembourser sans limitation et quelle que soit la date des versements les fonds destinés à être placés en rentes françaises nominatives, à la condition que ces rentes resteraient déposées à la Caisse d'Epargne pendant un délai minimum de six mois. Aucun autre changement ne fut apporté en ce domaine jusqu'au 23 septembre 1916, date à laquelle la clause de sauvegarde fut définitivement abrogée.

Loi du 29 juillet 1916.

Les modifications apportées au mode d'application de la clause de sauvegarde sont dues à l'insistance avec laquelle

elles ont été réclamées par les Caisses d'Epargne. Celles-ci ne cessaient de montrer au Ministre du Travail l'intérêt qu'il y avait à distraire du projet de loi en instance les réformes qu'il était opportun de réaliser sans plus de retard, notamment la suppression de toute limite apportée aux versements annuels et l'élévation du maximum des livrets à 3.000 et 15.000 francs. Le Ministre finit pas accéder à ces vœux et déposa le 28 mars 1916 un projet de loi qui réalisait les réformes demandées.

Lorsque ce projet vint en discussion devant la Chambre, un amendement fut déposé pour réserver aux Sociétés d'habitations à bon marché, de Crédit immobilier ou de Jardins ouvriers les versements faits sur les comptes excédant 1.500 fr. C'eût été une grande complication dans la comptabilité des Caisses d'Epargne que de faire cette discrimination entre les versements affectés à un compte spécial et ceux qui continueraient à être gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations dans les conditions habituelles. Cet amendement avait en outre l'inconvénient de soustraire à l'Etat des sommes importantes dont il pouvait faire, étant donnée la gravité des circonstances, un usage meilleur qu'en les plaçant dans les Sociétés d'habitations à bon marché. « Le drainage légal et » du reste volontaire, lit-on dans le rapport fait à la Chambre, » par l'admirable institution de nos Caisses d'Epargne, de » capitaux stériles avec toutes les garanties que la loi donne » aux déposants, apparaît au premier chef comme une mesure » de salut national se coordonnant avec toutes celles qui doivent assurer la victoire (1). »

L'amendement fut modifié à l'instigation du Ministre du Travail. Au lieu de créer des comptes spéciaux, la Chambre des Députés, après avoir fixé à 3.000 et 15.000 francs les nouveaux maxima des livrets et supprimé la limitation des versements annuels, décida que la Caisse des Dépôts et Consignations emploierait jusqu'à concurrence de 100 millions le

(1) Documents parlementaires, Chambre 1916, p. 906, n° 2224.

fonds de réserve, et subsidiairement les fonds des déposants, en prêts aux Offices publics ou aux Sociétés d'habitations à bon marché. Le Sénat de son côté adopta purement et simplement le texte qui lui était soumis par la Chambre et qui devint la loi du 29 juillet 1916. Plus tard, le montant des prêts fut élevé de 100 à 300 millions par la loi du 24 octobre 1919.

Loi du 22 juillet 1927.

Le Ministre prenait en 1927 l'initiative de déposer un projet de loi réalisant des réformes partielles, mais très utiles cependant, qui étaient désirées aussi bien par les Conférences régionales que par la Commission Supérieure.

Archives.

La conservation des archives causait aux Caisses d'Epargne des soucis d'ordre matériel qui ne pouvaient aller qu'en augmentant en raison de l'accroissement continu du nombre des livrets et des opérations. A titre d'exemple signalons que les archives de la Caisse d'Epargne postale n'occupaient pas moins de 5.200 mètres cubes. Les Caisses d'Epargne d'Alsace et de Lorraine, qui restaient soumises à la loi allemande, étaient autorisées à se décharger des livrets soldés et des quittances de remboursement ayant dix ans de date. S'inspirant de ces dispositions, le Ministère proposa d'autoriser les Caisses d'Epargne à ne plus conserver les comptes-courants, quittances de remboursement et registres matricules ayant plus de trente ans de date, ni les livrets soldés et autres pièces diverses vieilles de quinze ans.

Achat de rente.

Les Caisses d'Epargne pouvaient à cette époque acheter pour les déposants des rentes françaises (par coupures de 10 francs au moins), ainsi que des obligations des Chemins de fer de

l'Etat depuis la loi du 13 juillet 1911, et des Postes et Télégraphes depuis celle du 30 juin 1923. Mais toutes ces valeurs ne pouvaient être achetées par l'intermédiaire des Caisses d'Epargne que sous la forme nominative. Or la désaffection à peu près générale du public français pour les titres nominatifs est un gros obstacle à la réalisation de ces achats. D'un autre côté il y avait un certain danger, que les représentants des Caisses d'Epargne étaient les premiers à reconnaître, à laisser en dépôt entre les mains des caissiers des titres au porteur. Dans le projet de révision de la loi de 1895, la Conférence générale avait demandé que les déposants puissent faire acheter à leur nom des valeurs au porteur, qu'ils seraient tenus de retirer de la Caisse d'Epargne dans le délai d'un mois, faute de quoi les titres seraient renvoyés à la Recette des Finances qui les tiendrait à la disposition des titulaires. Dans son nouveau projet de loi, le Ministre n'accorde même pas aux Caisses d'Epargne la possibilité de remettre elles-mêmes aux déposants les valeurs au porteur, que ceux-ci pourront désormais acheter par l'intermédiaire de ces Caisses. Ces dernières se borneront à transmettre à la Caisse des Dépôts et Consignations les ordres d'achat, et c'est le préposé de cette Administration, en l'espèce le Receveur des Finances dans les départements, qui remettra directement les titres au déposant.

Fortune personnelle. Prêts aux établissements publics.

Des emplois en valeurs locales autorisés pour la fortune personnelle des Caisses d'Epargne la loi de 1895 avait exclu les prêts aux établissements publics, à l'exception des Chambres de commerce et des Monts de Piété. Cependant rien ne paraissait justifier cette interdiction. Les établissements publics offrent à leur prêteurs autant de garantie que les établissements reconnus d'utilité publique, par exemple, auxquels les Caisses d'Epargne sont autorisées à prêter. Cette restriction avait le gros inconvénient d'interdire aux Caisses d'apporter leur concours financier à des œuvres très dignes d'intérêt, telles que les hôpitaux, les hospices ou les bureaux

de bienfaisance. Le projet de loi tend à réparer cet oubli regrettable et donne satisfaction sur ce point aux désirs de réforme souvent exprimés.

Boni.

Depuis la loi du 26 décembre 1914, nous nous en expliquons tout à l'heure, les Caisses d'Epargne pouvaient, sous certaines conditions, employer une partie de leur boni en faveur des œuvres locales d'assistance et de bienfaisance. Cette autorisation, qui n'était que temporaire et dont le terme expirait à la fin de 1927, devait être prorogée encore pour trois nouvelles années.

Protection des Caisses d'Epargne.

Le projet de loi se préoccupe de renforcer la protection des Caisses en édictant des peines sévères contre les sociétés qui non seulement par leur appellation, mais encore par des procédés quelconques (contrefaçons de livrets, prospectus, etc...) tentent de créer une confusion avec les Caisses d'Epargne.

Doubles livrets.

Enfin il réduit les peines encourues en cas de possession de livrets multiples. La loi de 1895 prononçait la suppression complète des intérêts sur les sommes déposées. Cette sanction était trop sévère, d'autant qu'elle n'était susceptible d'aucune remise. La loi du 6 avril 1901 avait décidé que la retenue ne pourrait pas remonter à plus de trois ans. Nous avons vu que la proposition de loi Lairolle, déposée le 30 juin 1914, prévoyait une atténuation sensible des pénalités. Le Ministre va encore plus loin dans la voie de l'indulgence et limite à un an la retenue qui pourra être faite sur les doubles livrets.

L'ensemble de ces dispositions était amplement justifié et l'on doit savoir gré au Ministère de l'initiative qu'il a prise en faisant aboutir ces réformes. Le projet, adopté sans discussion par la Chambre le 27 mai, et par le Sénat le 13 juillet, devint la loi du 22 juillet 1927.

Commission Supérieure.

De nombreuses critiques avaient été formulées sur la composition de la Commission Supérieure où les représentants des Caisses d'Epargne n'obtenaient que huit sièges sur vingt. Leur infériorité numérique les empêchait de faire triompher contre la thèse de l'Administration les points de vue adoptés par les Caisses d'Epargne; aussi bien celles-ci demandèrent sans cesse qu'il leur soit attribué un nombre de sièges au moins égal à la moitié. Déjà dans la proposition de loi déposée en 1913, par le député Ajam, nous avons vu que les membres de la Commission Supérieure devaient être portés à trente, dont dix-huit seraient élus par les Caisses d'Epargne; mais la Commission de la Chambre des Députés avait adopté une autre proposition faite par le député Chassaing qui limitait à douze le nombre des membres élus.

Après la guerre, les Caisses d'Epargne françaises s'étant augmentées des 127 Caisses d'Alsace et de Lorraine, il importait de tenir compte de cette nouvelle situation. Un projet de loi fut déposé qui élevait à vingt-cinq le nombre des sièges de la Commission Supérieure, dont douze devaient être attribués aux Caisses d'Epargne. La parité n'était donc pas encore tout à fait atteinte. La Commission de la Chambre demanda et obtint que la Commission Supérieure soit désormais composée de vingt-six membres, dont onze seraient élus par les Caisses d'Epargne de l'intérieur et deux par les Caisses d'Alsace-Lorraine. Cette proposition fut en effet votée par les Chambres sans discussion, et fit l'objet de la loi du 5 avril 1920 qui est toujours en vigueur.

Loi du 31 mars 1931.

La dévaluation que subit notre franc au lendemain de la guerre eut inévitablement sa répercussion sur le maximum autorisé pour les dépôts dans les Caisses d'Epargne. Il était né-

cessaire de relever le plafond des livrets pour le maintenir en harmonie avec la valeur réelle de notre monnaie. Déjà les maxima avaient été portés à 3.000 et à 25.000 francs par la loi du 29 juillet 1916. Ils furent successivement élevés à 5.000 et 30.000 (loi du 18 octobre 1919), 7.500 et 40.000 (loi du 25 avril 1925), et enfin 12.000 et 50.000 (loi du 20 août 1926), avec une marge de 1.000 francs pour la capitalisation des intérêts. Mais ce maximum devint à son tour insuffisant; de nombreux capitaux restaient inemployés et devenaient trop facilement la proie de financiers sans scrupules. Les scandales se multiplient et, de nouveau, nombre de petits épargnants se retournent vers les Caisses qui ont toujours offert à leurs économies un abri sûr et fidèle. Il était nécessaire de relever encore le maximum.

A la fin de l'année 1930 et dans les premiers mois de 1931, trois propositions de loi sont déposées dans ce but. L'une, ayant comme auteur le député Buyat, autorise les déposants à se faire ouvrir deux livrets de 25.000 francs chaque; l'un sera remboursable dans les conditions ordinaires, le second avec un préavis de six mois. Les Sociétés seront admises à verser 150.000 francs. Tous les livrets pourront dépasser le maximum prévu de 2.500 francs par la capitalisation des intérêts.

D'un autre côté, MM. Richard et Besnard demandent 25.000 francs pour les particuliers (27.500 avec les intérêts capitalisés) et 200.000 francs pour les Sociétés. En outre, pendant l'application de la clause de sauvegarde, le montant des remboursements est porté de 50 à 300 francs par quinzaine pour les particuliers et à 500 francs pour les Sociétés. Les versements postérieurs au décret, appliquant la clause de sauvegarde, pourront être remboursés intégralement.

Enfin, une troisième proposition plus modeste ne vise qu'un maximum de 20.000 francs.

Ce fut la loi de finances de 1931 qui réalisa la réforme en fixant les nouveaux maxima respectivement à 20.000 francs et 100.000 francs. M. Join-Lambert, le très distingué Président actuel de la Caisse d'Epargne de Paris et de la Conférence

générale, proposa un amendement qui modifiait non seulement le maximum des livrets, mais aussi la composition du portefeuille de la Caisse des Dépôts et Consignations et la clause de sauvegarde.

La partie de l'amendement relative au maximum rappelle la proposition faite par M. Buyat. En effet, le même déposant peut se faire ouvrir deux livrets, l'un remboursable à vue, l'autre dans un délai de six mois, mais elle en diffère sur le chiffre du maximum qui n'est plus que de 12.000 francs par livret (au lieu de 25.000 francs) et sur la marge pour la capitalisation des intérêts qui ne pourra pas être supérieure au dixième du maximum de chaque livret, soit 1.200 francs. Aucune modification n'est apportée aux dépôts faits par les Sociétés.

La seconde partie de l'amendement réalise une modification importante dans le mode d'emploi des fonds d'épargne. La politique de placements suivie par la Caisse des Dépôts et Consignations ne cessait pas d'être critiquée par les représentants des Caisses d'Épargne. Il était reconnu que la liste des valeurs autorisées n'était déjà pas suffisamment variée. Mais la Caisse des Dépôts, loin d'utiliser au maximum les possibilités que lui offrait la loi de 1895 de se créer des débiteurs nombreux, avait continué de placer la presque totalité de ses fonds en valeurs de l'Etat. Nous relevons les résultats suivants dans les rapports présentés par la Commission de gestion de cette Caisse :

An 31 décembre	Montant total du Portefeuille	Valeurs de l'Etat ou garanties par lui	C' C' au Trésor ou à la Banque de France
1927	14.796.994.841	14.051.078.183	291.419.033
1928	18.300.814.680	17.245.166.513	326.350.881
1929	20.588.045.247	19.270.320.445	696.287.329
1930	23.922.639.687	21.476.679.648	750.440.069

L'un des effets inévitables de cet afflux de fonds aussi considérables qui cherchent à se placer en valeurs d'Etat est l'élévation du cours en Bourse, et par suite une baisse propor-

tionnelle du rendement moyen. Cette pratique pouvait entraîner de graves dangers, d'autant qu'en plus des fonds provenant des Caisses d'Epargne, qui atteignaient alors près de 40 milliards, des achats de rentes très importants peuvent être faits, notamment pour les Caisses d'assurances sociales et la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Pour remédier à cette situation, il était nécessaire d'abord d'imposer une limite aux emplois en valeurs d'Etat, ensuite de varier davantage les diverses catégories de placements autorisés. M. Join-Lambert propose donc :

1° De limiter à 75 pour cent la partie des fonds qui pourront être employés en valeurs d'Etat, les rentes perpétuelles ne pouvant excéder 50 pour cent des dépôts.

2° Les obligations libérées des départements, communes ou Chambres de commerce pourront être négociables non seulement en Bourse, mais aussi en banque ou par l'entremise des notaires.

3° Le portefeuille pourra comprendre des valeurs françaises ou étrangères, dont la liste, qui devra être approuvée par le Ministre des Finances, sera arrêtée par une Commission spéciale.

4° Enfin, la Caisse des Dépôts pourra, dans une proportion de 10 pour cent, consentir des avances sur titres dans les mêmes conditions que la Banque de France.

M. Join-Lambert propose encore des atténuations sensibles à la clause de sauvegarde. Les acomptes pourront être élevés à 500 francs par quinzaine pour les particuliers et à 1.000 francs pour les Sociétés. Les dépôts faits postérieurement au décret appliquant la clause resteront librement remboursables. Enfin la clause ne sera applicable, ni, de plein droit, aux Sociétés de Secours aux blessés, ni, après autorisation spéciale, aux Sociétés utiles à la défense nationale ou qui ont pour but de soulager la misère publique.

La Chambre adopta dans son entier l'amendement de M. Join-Lambert. Mais à titre de transaction entre les divers

maxima proposés, à la demande de la Commission, et malgré l'opposition du Gouvernement qui trouvait les nouveaux chiffres trop élevés, elle fixa à 150.000 francs le montant des livrets de Sociétés, et à 30.000 (à répartir sur deux livrets de 15.000 francs chacun) les dépôts des particuliers.

La Commission du Sénat réduisit singulièrement la portée de l'amendement voté par la Chambre. Elle ramena le maximum des livrets à 20.000 francs et 100.000 francs, en un seul compte remboursable dans les conditions habituelles. Elle rejeta les limites fixées pour les placements en rentes perpétuelles et en valeurs d'Etat, ainsi que les prêts sur titres; enfin les acomptes autorisés pendant l'application de la clause de sauvegarde étaient abaissés à 250 et 500 francs par quinzaine.

Le texte ainsi remanié fut approuvé par le Sénat sans discussion, le 29 mars 1931. La Chambre le ratifia ensuite sans y apporter d'autres modifications, et il devint l'article 61 de la loi du 31 mars 1931.

Loi du 30 avril 1931.

Un mois plus tard, le 30 avril 1931, était votée, sans débat, une nouvelle loi augmentant les ressources des Caisses d'Épargne pour leur permettre de faire face à leurs frais généraux et de développer leurs fortunes personnelles. Pour atteindre l'un et l'autre de ces deux buts il était nécessaire d'augmenter le prélèvement que les Caisses ont le droit d'exercer sur l'intérêt qui leur est servi. Cette mesure se justifiait par l'importance qui s'attache à ce qu'une Caisse d'Épargne ait une fortune personnelle suffisamment élevée. Les déposants y sont les premiers intéressés, puisque c'est là une augmentation de leur gage. A un autre point de vue, si une Caisse est trop pauvre pour pouvoir s'attacher un personnel suffisant, s'équiper convenablement, assurer l'ouverture fréquente de ses guichet, en même temps qu'elle multiplie le nombre de ses bureaux, c'est le déposant qui pâtit de ces restrictions, et le dé-

veloppement de la Caisse d'Epargne en est compromis. Il était juste que le Gouvernement se préoccupât de la situation des Caisses d'Epargne dont les fortunes ne s'étaient pas développées proportionnellement à l'augmentation de leurs charges. En leur permettant de prélever désormais une retenue comprise entre 0,50 et 0,75 pour cent, la loi du 30 avril 1931 leur donnait les moyens d'améliorer l'organisation de leurs services et d'accroître plus rapidement leurs fortunes personnelles.

Gestion de la Fortune personnelle.

La législation concernant l'emploi de la fortune personnelle a été l'objet de nombreux remaniements depuis 1895. C'est surtout dans ce domaine que l'activité des Conseils des Directeurs peut se révéler la plus active et la plus intéressante. Mieux que quiconque, ils peuvent apprécier comment ils doivent concourir, avec les sommes parfois considérables dont ils ont la gestion, au développement de l'activité économique locale ou au soutien des Œuvres sociales. Aussi ne faut-il pas s'étonner que les représentants des Caisses d'Epargne aient tourné sans cesse leurs efforts vers une évolution toujours plus libérale des lois qui régissent l'emploi de la fortune personnelle. Nous ne saurions nous arrêter longuement sur chacune des modifications qui ont été apportées en cette matière, d'autant qu'elles n'ont généralement pas donné lieu à des débats dignes d'être notés. Nous nous bornerons donc à signaler les emplois nouveaux qui ont été successivement autorisés. Ils peuvent se diviser en deux catégories : placements admis pour une quote-part illimitée, et emplois en valeurs locales dans une proportion qui, depuis la loi du 23 décembre 1912, ne doit pas être supérieure à 50 pour cent du montant de la fortune, sans pouvoir dépasser avec les placements immobiliers 70 pour cent.

Dans la première catégorie nous signalerons : la circulaire du 2 mai 1901 qui autorise les avances à l'Etat pour l'instal-

lation d'un réseau téléphonique reliant la Caisse Centrale à ses Succursales. Ces avances rentrent d'ailleurs dans la catégorie des valeurs garanties par l'Etat. Elles ont du reste été utilisées à peine par quelques établissements. Un autre emploi plus large a été accordé par la loi du 31 juillet 1920, qui autorise l'acquisition ou la construction d'immeubles destinés à être loués à l'Etat pour y installer ses services. Les Caisses peuvent encore placer leur fortune en obligations émises par l'Administration des Postes ou par le Crédit National (loi du 30 juin 1923) et par la Caisse des Pensions de guerre (loi du 22 mars 1924).

C'est surtout pour les valeurs locales que l'extension des modes de placement a été importante : la loi du 12 avril 1906 autorise les actions libérées des Sociétés de construction d'habitations à bon marché, jusqu'à concurrence des deux tiers du capital social, les prêts hypothécaires remboursables par annuités pour les particuliers qui veulent faire construire eux-mêmes des habitations à bon marché, et les placements en jardins ouvriers ou bains-douches populaires; la loi du 23 décembre 1912 a permis aux Caisses d'Epargne de prêter aux Offices publics dans les mêmes conditions qu'aux Sociétés d'habitation à bon marché; elles peuvent aussi acquérir, depuis le 2 juillet 1913 des forêts ou terrains à boiser dans une proportion de 10 pour cent. La loi du 13 mars 1917 autorise la souscription d'actions ou les prêts aux banques populaires; celle du 18 octobre 1919 permet de concourir à la reconstruction des régions dévastées, même en dehors du territoire de la Caisse d'Epargne. Enfin, nous avons déjà vu que depuis la loi du 22 juillet 1927 les prêts aux établissements publics sont autorisés dans les mêmes conditions que les emplois en valeurs locales.

Emploi du boni.

La Commission Supérieure avait émis dès 1903 un vœu tendant à ce que les Caisses d'Epargne dont la fortune personnelle représenterait 4 pour cent du montant global des

dépôts soient autorisées à disposer du cinquième de leur boni au profit, soit des déposants, soit des OEuvres locales d'assistance ou de prévoyance. L'un des membres de cette commission, qui appartenait également à la Chambre des Députés, transforma ce vœu en amendement à la loi des Finances de 1906. Le Gouvernement combattit et fit rejeter cette proposition en faisant valoir qu'elle était « contraire à l'article 9 de » la loi du 20 juillet 1895, qui assigne une destination particulière et d'ailleurs absolument indispensable à la fortune personnelle des Caisses d'Epargne (1) ». Cette destination est de constituer un gage pour les déposants, et le Ministre des Finances Raymond Poincaré ne veut diminuer en rien cette garantie.

Un amendement à peu près analogue avait été adopté déjà par la Chambre en 1898, par 287 voix contre 200. Mais le Sénat l'avait rejeté sur la demande du Président de la Caisse d'Epargne de Paris, le sénateur Denormandie, qui fit ressortir les dangers en même temps que l'irrégularité qu'il y avait, à propos du vote du budget, à réintroduire par surprise une disposition qui avait été écartée lors de la discussion de la loi organique.

Le Gouvernement opposa longtemps son *veto* à toute réforme qui lui fut demandée en ce sens par les Caisses d'Epargne. On vit même cette situation paradoxale : les Caisses d'Epargne étrangères allouant des subventions fort importantes aux œuvres françaises lors des inondations de la Seine et du sinistre de la Martinique, par exemple, tandis que nos Caisses demeuraient impuissantes à venir au secours de nos compatriotes. Même au début de la guerre de 1914 on refusa aux Conseils des Directeurs le droit de disposer de la moindre somme en faveur des blessés ou des combattants. Néanmoins, en présence des événements tragiques qui avaient lieu, le Parlement finit par voter, sans discussion, la loi du

(1) *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Chambre, Séance du 22 mars 1906, page 1538.

26 décembre 1914 qui autorisait les Caisses d'Epargne ayant une fortune personnelle égale au moins à 4 pour cent de leurs dépôts à disposer de la moitié de leur boni en faveur des œuvres locales d'assistance ou de prévoyance, ainsi que des victimes de calamités publiques. Cette autorisation était toutefois limitée à la durée de la guerre et à l'année qui suivrait la cessation des hostilités. Elle fut prorogée jusqu'à la fin de l'année 1921, par la loi du 31 juillet 1920.

Mais, tandis que les dépôts dans les Caisses d'Epargne augmentaient avec une rapidité sans cesse plus grande, l'accroissement de leurs fortunes personnelles ne s'effectuait pas dans les mêmes proportions, et les Caisses d'Epargne devenaient de moins en moins nombreuses qui remplissaient les conditions voulues pour disposer de leur boni. Un projet de loi était déposé en 1921, qui avait un triple objet : accorder aux Caisses d'Epargne le droit de disposer pendant encore cinq ans de la moitié de leur boni, abaisser de 4 à 2 pour cent la proportion qui devait exister entre la fortune personnelle et le solde dû aux déposants; enfin autoriser les subventions au profit des œuvres de solidarité nationale. Ce projet, adopté sans débat par les Chambres, devint la loi du 19 décembre 1921. Cette loi ne réalisait pas entièrement les vœux de la Commission Supérieure qui, dans sa séance d'octobre 1920, avait demandé que les Caisses d'Epargne puissent disposer des trois quarts de l'accroissement total de leur fortune, et ceci pendant une longue période d'au moins dix ans. L'Administration ne crut pas devoir suivre entièrement la Commission Supérieure, car la diminution importante que le fonds commun de réserve avait subie pendant la guerre exigeait que les Caisses d'Epargne consacrasent à l'augmentation de leur fortune personnelle la totalité de leurs revenus et une part importante de leur boni.

Le droit pour les Caisses de disposer de leur boni fut encore prorogé sans interruption jusqu'à la loi du 31 décembre 1929 qui, reprenant une proposition déposée dans le même sens par M. le Sénateur Lebert, rendait cette autorisation permanente et définitive.

Une dernière modification fut encore apportée par la loi du 24 janvier 1934 qui, conformément au vœu émis par la Commission Supérieure et au projet de révision de la loi de 1895, accorde aux Caisses d'Epargne un droit de disposition de leur boni gradué suivant la proportion qui existe entre leur fortune et le montant de leurs dépôts. Désormais les Caisses peuvent disposer de la moitié de leur boni si leur fortune personnelle atteint 2 pour cent du solde dû aux déposants, du tiers, si elle ne s'élève qu'à 1,50 pour cent et du quart, si cette proportion n'est que de 1 pour cent. Nous devons nous féliciter de cette mesure qui permet aux Caisses d'Epargne de faire profiter plus largement les œuvres intéressantes de leur région des bonis qu'elles se procurent grâce à leurs déposants. Ceux-ci, en définitive, seront appelés à bénéficier des dispositions de la loi nouvelle.

Les Caisses d'Alsace et de Lorraine.

Avec la loi du 24 janvier 1934 nous avons vu la dernière modification apportée au régime des Caisses d'Epargne ordinaires françaises. Nous pourrions clore ici cet exposé historique, mais il nous est impossible de ne pas dire quelques mots sur la législation des Caisses d'Epargne d'Alsace et Lorraine. Lorsqu'après la victoire elles firent retour à la Mère Patrie, les Caisses d'Epargne des départements recouvrés étaient régies par la loi du 23 août 1912, promulguée pendant la domination allemande. Afin de ménager les intérêts acquis, cette législation particulière leur fut maintenue. Nous devons d'ailleurs reconnaître que tel était leur désir. Sous l'empire de la loi du 23 août 1912, les Caisses alsaciennes et lorraines se divisent en deux catégories, suivant qu'elles jouissent de la garantie de l'Etat ou de la garantie des communes. Pour les unes et pour les autres, du reste, les Administrateurs sont nommés par le Conseil municipal. Elles ressemblent donc à

nos Caisses de l'intérieur dites communales et la forme entièrement autonome semble ne pas exister.

Mais la différence essentielle entre les Caisses de l'intérieur et celles d'Alsace-Lorraine réside surtout dans le mode de gestion des fonds. Les Caisses à garantie communale ou intercommunale font elles-mêmes l'emploi de leurs dépôts. Pour cela il faut que la commune garante justifie d'une certaine importance; elles doivent posséder un budget communal dont les recettes s'élèvent au moins à 40.000 marks. Les communes dont le budget est inférieur à ce taux minimum, mais s'élève néanmoins à 25.000 marks de recettes, peuvent s'unir à d'autres communes voisines pour créer une même Caisse d'Épargne. Le maximum des livrets est fixé à 4.000 marks. Les Caisses à garantie communale sont autorisées à employer leurs dépôts, dans des proportions variables, en valeurs de la Dette publique, en prêts aux communes, aux institutions publiques d'Alsace-Lorraine, en prêts sur première hypothèque, ou en l'acquisition des immeubles sur lesquels elles ont pris hypothèques si leur créance est exposée à subir des risques de non remboursement. Elles peuvent disposer, en faveur des œuvres d'intérêt public ou des œuvres intéressant les communes garantissantes de la moitié de leur boni si leur fortune représente 5 pour cent des dépôts, et de la totalité si cette proportion s'élève à 10 pour cent. L'intérêt servi aux déposants est fixé par le Conseil des Directeurs avec l'assentiment du Conseil municipal dans les limites fixées par le Gouvernement.

Les Caisses qui n'ont pas la garantie des communes ont un régime analogue à celui qui est en vigueur pour nos Caisses d'Épargne ordinaires. Elles doivent verser tous leurs fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations qui leur sert un intérêt sur lequel est exercée une retenue de 0,25 à 0,50 pour cent pour couvrir les frais de gestion. Elles sont tenues de se constituer un fonds de garantie. Dès que ce fonds atteint 5 pour cent des dépôts, elles peuvent disposer de leurs bonis en faveur d'œuvres d'intérêt public. Le montant des livrets est moins

élevé dans les Caisses à garantie de l'Etat que dans celles qui bénéficient de la garantie communale; il ne peut être supérieur, en effet, à 3.000 marks pour les particuliers et à 15.000 marks pour certaines Sociétés.

Comme dans la législation française, les Caisses d'Epargne d'Alsace et de Lorraine sont sous le contrôle de l'Etat. Les versements peuvent être affectés d'une clause de remboursement différé; les livrets sont susceptibles d'être atteints par la prescription trentenaire; le cumul des livrets est interdit sous peine de suppression d'intérêts; la femme mariée et les mineurs peuvent agir sans l'assistance de leur représentant légal, etc... Toutefois une différence importante mérite d'être signalée; tous les livrets des Caisses d'Epargne d'Alsace et de Lorraine peuvent être remboursés au porteur pour le capital et pour les intérêts.

La législation allemande s'était donc montrée plus libérale que la législation française. Elle accordait aux Caisses d'Epargne la faculté de gérer directement leurs dépôts et de rembourser la totalité d'un compte au porteur; c'était là notamment deux réformes qui, jusqu'à ce jour, n'ont pas été réalisées pour les Caisses de l'intérieur.

La législation française pouvait, sans trop de difficultés, être appliquée aux Caisses alsaciennes ayant la garantie de l'Etat, en raison des nombreuses ressemblances qui existaient entre les deux régimes. Pour les Caisses à garantie communale, le problème était beaucoup plus complexe et délicat. En avril 1919, la Conférence générale émet le vœu que « Les » Caisses avec garantie communale ou intercommunale puissent, par mesure transitoire, être maintenues, si elles le désirent, sous le régime actuel pendant un nombre d'années à déterminer, étant entendu que le placement de leurs fonds devra désormais être effectué en valeurs françaises correspondantes (1) ».

Le premier acte de réglementation qui ait intéressé les Cais-

(1) *Journal des Caisses d'Epargne*, page 244 mai 1919.

ses d'Epargne d'Alsace et de Lorraine depuis leur retour à la France paraît être le décret du 25 novembre 1919, ratifié par la loi du 11 avril 1921, qui rendait applicable dans les départements recouvrés la loi du 18 octobre 1919 fixant à 5.000 et 30.000 francs les nouveaux maxima des livrets. Ainsi était abolie la différence qui existait dans le montant des dépôts suivant que la Caisse d'Epargne possédait ou non la garantie communale.

Mais aujourd'hui encore les grandes lignes de la législation allemande continuent à subsister. Nous avons donc en France deux régimes absolument distincts, et qu'il importe d'unifier dans le plus bref délai possible.

CONCLUSION

Nous sommes ainsi arrivé au terme de l'exposé que nous nous étions proposé de faire sur l'histoire de la législation des Caisses d'Epargne ordinaires en France. Mais la vie est un perpétuel mouvement, et déjà il est question de remanier dans ses principes mêmes le régime existant.

Nous avons dit dans notre dernier chapitre que la France, depuis 1918, connaissait une dualité de régimes. Nous avons vu que la loi organique du 20 juillet 1895 avait subi de nombreuses et souvent très importantes modifications sans que toutes les réformes demandées aient cependant été réalisées.

En 1929, M. le Sénateur André Lebert, l'éminent Président de la Commission Supérieure des Caisses d'Epargne, déposait une proposition de loi ayant pour triple objet de codifier en un seul texte toutes les lois en vigueur; d'apporter à la législation actuelle des réformes longuement étudiées; et de réaliser la fusion entre les Caisses d'Epargne des provinces reconquises et celles de l'intérieur. « La fusion de la législation des » départements recouvrés, dit le regretté M. Pol Chevalier, » rapporteur de la proposition au Sénat, avec celle des autres » départements doit être une œuvre d'ensemble sans devenir » une œuvre d'absorption d'une législation par l'autre. »

L'esprit de la réforme projetée tend vers une liberté plus grande tout en maintenant l'indépendance absolue des Caisses d'Epargne qui, nées de l'initiative individuelle, doivent rester fidèles à leurs origines et ne pas se transformer en organisme d'Etat. Or la conception à tendance étatiste prévalut en France à un certain moment. Elle se manifesta sous la forme des statuts-type de 1854 qui mettaient les Caisses d'Epargne ordinaires sous la tutelle des Conseils municipaux, eux-mêmes plus ou moins, à cette époque, à la discrétion du Gou-

vernement. La loi du 20 juillet 1895, en rendant, pour la première fois, obligatoire l'adduction de tous les fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations, a encore accentué ce caractère. Il est vrai que, depuis, une tendance opposée s'est fait jour. A partir de 1902, les Caisses d'Epargne sont invitées à adopter de préférence la forme autonome. Alors que sur les 546 Caisses existantes au 3 décembre 1902, 430 (soit environ 78 pour cent) étaient municipales et 80 seulement entièrement autonomes, on constate qu'au 31 décembre 1932 les proportions sont renversées : le nombre des Caisses d'Epargne municipales est tombé à 259, tandis que celui des Caisses autonomes s'est au contraire élevé à 267. De nombreuses lois ont apporté à ces établissements depuis 1895 une parcelle de liberté toujours plus grande. Mais l'évènement capital fut la réunion à la France des Caisses d'Epargne d'Alsace et de Lorraine dont 69 pratiquent la gestion directe et 57 versent leurs dépôts à la Caisse de l'Etat.

Et c'est précisément là que réside la réforme la plus importante contenue dans la proposition de loi déposée au Sénat le 27 décembre 1932 par M. Pol Chevalier, rapporteur de la Commission de législation civile. Il est prévu que toutes les Caisses ordinaires auront la faculté d'opter soit pour l'emploi direct, soit pour le versement à la Caisse des Dépôts et Consignations. C'est donc le régime alsacien qui pourra être étendu à la France entière.

Les Caisses d'Epargne qui préfèrent le maintien du système actuel et qui aimeront mieux conserver par conséquent la garantie de l'Etat, pourront se constituer, soit sous la forme autonome, soit sous la forme mixte qui donne au conseil municipal le droit de nommer les Administrateurs dont le tiers au maximum est choisi parmi ses membres.

Celles au contraire qui opteront pour l'emploi direct perdront le bénéfice de la garantie de l'Etat et devront obtenir celle de la commune où elles ont leur siège. La commune garante devra justifier d'un budget de recettes supérieur à 50.000 francs, chiffre que la Commission sénatoriale a porté

à 150.000 francs. Quant aux Caisses à garantie intercommunale dont le maintien était prévu, la Commission en demande la suppression, car jusqu'à ce jour aucune caisse n'a été créée sous ce régime. Lorsque la Caisse d'Epargne abandonnera la garantie de l'Etat pour se transformer en caisse à garantie communale, les fonds qu'elle avait versés à la Caisse des Dépôts et Consignations lui feront retour, dans un délai maximum de vingt ans et lui seront remboursés par annuités égales. Mais cette caisse n'aura aucun droit à exercer sur le fonds commun de réserve pour la proportion dans laquelle elle avait pu l'alimenter. Elle pourra employer les fonds de ses déposants à peu près dans les mêmes conditions et les mêmes pourcentages que ceux fixés par la loi du 23 août 1912. Elle pourra enfin disposer de la totalité de ses bénéfices lorsque son fonds de garantie atteindra par rapport aux dépôts une proportion qui avait été fixée d'abord dans la proposition de loi à 5 pour cent et que la Commission sénatoriale élève à 10 pour cent.

Les Caisses d'Epargne à garantie de l'Etat pourront elles aussi jouer, dans des proportions bien plus réduites sans doute, un rôle actif dans la gestion de leurs dépôts. La proposition de loi apporte en effet deux réformes notables dans les règles qui gouvernent l'emploi des fonds des déposants. La première augmente la catégorie des placements autorisés et fixe la proportion maxima des valeurs de l'Etat ou garanties par lui qui peuvent figurer dans le portefeuille de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le nouveau texte reprend sur ce point l'amendement que M. le Député Join-Lambert avait présenté lors de la discussion de la loi du 31 mars 1931 et qui avait été repoussé par le Sénat. Enfin la portion des fonds non employés ne pourra plus être supérieure à 5 pour cent du montant des dépôts, alors que la loi actuelle autorise une proportion de 10 pour cent.

La seconde réforme, peut-être la plus intéressante, ne laisse à la Caisse des Dépôts et Consignations la liberté de placer elle-même les fonds des déposants, dans les limites fixées par la loi, bien entendu, que pour la moitié seulement des dépôts qui lui sont confiés. Cet établissement devra employer

la seconde moitié conformément aux directives qui lui seront données par la Commission Supérieure qui nommera une section permanente chargée de veiller à l'observation de ces directives. Ainsi les Caisses d'Epargne, par l'intermédiaire de leurs représentants élus à cette Commission Supérieure, pourront contrôler l'emploi des fonds et prendre une part active à la gestion des dépôts. Elles pourront intervenir pour qu'un plus large emploi soit fait en faveur de l'agriculture, du crédit, de l'hygiène et pour donner, en un mot, à cette gestion un caractère social dont la Caisse des Dépôts et Consignations s'était toujours désintéressée.

La nouvelle proposition de loi donne aux Caisses d'Epargne la possibilité de jouer un rôle qu'il leur a été jusqu'à présent impossible de remplir avec les règles trop strictes qui leur étaient imposées. Comme le disait fort justement M. Devaux dans le rapport présenté en 1924 à la Conférence générale :
« En réalité, il existe actuellement pour les Caisses d'Epargne »
» de France deux sortes d'autonomie partielle. L'une, en fa- »
» veur chez nos Caisses de l'intérieur, s'applique au recru- »
» tement des Administrateurs; elle est absolue. L'autre, dont »
» se louent la plupart de nos Caisses de Rhin et Moselle, con- »
» cerne la gestion directe des fonds des déposants; elle est »
» limitée, enfermée dans des règles étroites, dictées par une »
» prudence éclairée. Le jour où l'on admettra qu'ainsi com- »
» prise cette gestion de nos dépôts n'est guère plus difficile »
» ni plus dangereuse que la gestion de nos fortunes person- »
» nelles; le jour où l'on reconnaîtra qu'un fonds commun de »
» réserve de plusieurs centaines de millions, sans parler des »
» fonds de réserve de chacune de nos caisses, présente autant »
» de garantie qu'un budget communal de 50.000 francs; peut- »
» être acceptera-t-on de voir nos Caisses les plus importantes »
» réunir entre les mains de leurs dirigeants les deux sortes »
» d'autonomie. Ce jour-là nos Caisses d'Epargne de France »
» n'auront plus grand chose à envier aux Caisses d'Epargne »
» de l'étranger (1) ».

(1) Conférence générale, Session du 24 octobre 1924, avant-projet de révision de la législation des Caisses d'Epargne, page 9.

Le projet de révision de la loi du 20 juillet 1895, en accordant à nos établissements la faculté d'opter pour la gestion directe ou pour le maintien des versements à la Caisse des Dépôts et Consignations, ouvre à toutes les Caisses d'Epargne de France des perspectives nouvelles. Cette réforme aura sur notre économie nationale des répercussions dont il est difficile de mesurer dès aujourd'hui l'importance. Combien de Caisses d'Epargne ordinaires se décideront à abandonner la tutelle de l'Etat ? Nous ne possédons aucun renseignement précis sur ce point. L'adoption du projet par la Conférence générale ne peut même pas être considérée comme une indication que la majorité des Caisses d'Epargne optera pour l'emploi direct, puisque le projet de réforme s'occupe aussi bien d'un régime que de l'autre.

Si nous en jugeons par la composition de la fortune personnelle des Caisses d'Epargne, nous serions enclins à croire que le plus grand nombre des Conseils de Directeurs préfère aux risques inhérents à toute gestion active, la sécurité que donnent les placements en compte-courant à la Caisse des Dépôts ou en valeurs de l'Etat. Ils pratiquent, dans l'ensemble, ce que l'on pourrait appeler une gestion passive.

Les Conseils de Directeurs jouissent en effet d'une certaine liberté dans la gestion de la fortune personnelle. Ils peuvent donc y faire en quelque sorte l'apprentissage de l'emploi direct en encourant de moins grandes responsabilités que s'il s'agissait des fonds versés par les déposants. Trois préoccupations doivent toujours hanter l'esprit de ceux qui ont charge de la gestion des fonds recueillis par les Caisses d'Epargne : Sécurité, productivité, liquidité. Or ces deux dernières préoccupations tout au moins sont singulièrement atténuées lorsqu'il s'agit seulement de gérer la fortune personnelle. Il n'y a pas à rechercher de placements liquides puisque la fortune personnelle n'a pas d'autre rôle à jouer que de servir de gage aux déposants. Elle ne doit donc être réalisée que si l'on constate un déficit dans la gestion de la Caisse, ce qui, Dieu merci !, est chose exceptionnelle. Il n'est pas nécessaire non plus de

donner une importance primordiale à la recherche d'un revenu élevé, puisque la fortune personnelle ne doit servir d'intérêts à personne. C'est donc avec une entière indépendance d'action que les Conseils des Directeurs pourraient, s'ils le désiraient, consacrer aux œuvres sociales ou locales tout ce que la loi leur permet de prêter.

Or nous relevons dans le Rapport présenté au Président de la République, qu'au 31 décembre 1932 les fortunes personnelles des Caisses d'Epargne s'élevaient à 733.609.620 francs, qui étaient employés comme suit :

Rentes sur l'Etat	Fr. 407.267.486
Immeubles	149.336.126
Valeurs de l'Etat ou ayant sa garantie ..	27.004.331
Obligations des départements, communes et ..	
Chambres de commerce	13.222.930
Obligations du Crédit Foncier	6.318.179
Habitations à bon marché	34.219.629
Autres valeurs locales	29.361.287
Compte-courant à la Caisse des Dépôts ..	374.679.632

Cette répartition n'est pas spéciale à cette année, car les rapports précédents nous donnent un tableau à peu près identique.

Ainsi les emplois en valeurs locales, qui peuvent s'élever jusqu'à la moitié de la fortune personnelle (soit plus de 366.000.000 francs) ne représentent qu'environ 41,42 pour cent. La partie la plus importante de la fortune personnelle est donc placée en compte-courant à la Caisse des Dépôts, en rentes, et en valeurs de l'Etat. Ces trois compartiments groupent un total de 508.951.449 francs, soit 69,37 pour cent; si l'on ajoute à ces emplois la valeur des immeubles, le total de ce placement s'élève alors à 628.287.575 francs, représentant 85,64 pour cent.

Nous ne croyons donc pas que les Caisses d'Epargne de l'intérieur soient prêtes de nos jours à faire fructifier elles-mêmes les dépôts qui leur sont confiés, et nous croyons plutôt qu'elles continueront à les verser à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Mais, dans ce cas encore, le nouveau projet réalise des améliorations importantes. Que reproche-t-on au système de gestion actuellement en usage pour nos Caisses d'Epargne de l'intérieur ? Ce n'est pas tant l'adduction de tous les dépôts dans une caisse unique, que la politique de placements suivie par cette Caisse. En soi, l'adduction obligatoire ne nous paraît pas mériter toutes les critiques dont on l'accable. Elle présente même de très sérieux avantages : elle établit une solidarité entre toutes les Caisses et par conséquent elle accroît leur sécurité; elle assure une gestion éclairée et dirigée et supprime les dangers que pourraient courir les déposants dans certaines caisses s'il arrivait un jour que des administrateurs ne possèdent pas toutes les qualités requises pour faire fructifier les dépôts dont ils ont la charge; enfin, elle entraîne la garantie supplémentaire de l'Etat, ce qui n'est pas négligeable.

Eugène Rostand voulait que les épargnes des travailleurs retournent aux travailleurs. Ce désir est certainement partagé par tout le monde et l'ont peut, à juste titre, faire grief aux Caisses d'Epargne françaises de ne pas avoir respecté ce principe. Mais la faute en est à la politique de placements suivie par la Caisse des Dépôts et Consignations, bien plus qu'au système de l'adduction obligatoire. La proposition de loi remédie à la mauvaise direction prise par l'épargne française en multipliant d'abord les modes de placements, et surtout en accordant à la Commission Supérieure le droit de donner des directives pour l'emploi de la moitié des dépôts. Ainsi, par l'intermédiaire de leurs représentants élus à la Commission Supérieure, les Caisses d'Epargne feront produire à leurs dépôts le même rôle actif que celui qu'elles leur auraient fait jouer si elles les avaient gérés directement. Ce mode de gestion ainsi conçu nous paraît même supérieur au système qui laisse à chaque caisse individuellement le soin de faire fructifier ses propres dépôts. D'abord parce que nous croyons qu'une caisse unique pourra retirer un meilleur rendement des fonds dont elle a la gestion en ne gardant qu'une disponibilité inférieure au total des disponibilités partielles que

chaque Caisse d'Epargne serait obligée de conserver pour le service des remboursements. Nous croyons aussi qu'une caisse unique pourra réaliser une politique de placements mieux adaptée aux besoins généraux du pays. Employer sur place les fonds provenant de l'épargne est évidemment un système très justifiable. Mais il peut conduire à une mauvaise répartition. Si dans certaines régions déshéritées la pratique de l'épargne est plus difficile, n'est-il pas permis de penser qu'il y a une œuvre de solidarité à remplir, même en restant dans le domaine économique ? Il peut être utile d'apporter à ces régions moins favorisées par la nature ou par l'industrie des hommes, l'aide financière qui leur permettra peut-être de réaliser les travaux d'où viendra leur renaissance économique et par suite leur aptitude à l'épargne.

Ainsi quel que soit le régime sous lequel les Caisses d'Epargne se placeront, le projet de réforme contient des améliorations heureuses qui permettent de beaux espoirs pour l'avenir. Sortant de leur politique d'« immobilisme » qu'on leur a si souvent reprochée, les Caisses d'Epargne françaises, comme le disait M. Devaux, n'auront plus rien à envier aux Caisses d'Epargne de l'étranger.

Vu : *bon à imprimer,*
Le Président,
GARRIGOU-LAGRANGE

Vu : *Le Doyen,*
Pour le Doyen, *L'Assesseur,*
FERRADOU

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Bordeaux, le 3 mai 1935.
Le Recteur de l'Académie,
A. TERRACHER

BIBLIOGRAPHIE

- BARATIER, Le régime financier des Caisses d'Epargne françaises depuis la loi du 20 juillet 1895. Thèse Paris 1906.
- BAYARD, La Caisse d'Epargne de Paris. Hachette 1900.
- BOSC, Le rôle social des Caisses d'Epargne privées en France et en Italie. Thèse Paris 1909.
- BOURDON, But social des Caisses d'Epargne, 1848. Extrait de la Démocratie pacifique. Librairie phalanstérienne.
- CHEVREAU, La Caisse des Dépôts et Consignations et la gestion de l'Epargne populaire. Thèse Bordeaux 1919.
- CORMONT, Code des Caisses d'Epargne. Pithiviers, imprimerie des Caisses d'Epargne.
- DARRES, Concurrence des Caisses d'Epargne et des Banques de dépôt. Thèse Lille 1933.
- DUPONT, Des Caisses d'Epargne ordinaires. Thèse Poitiers 1904.
- LAURENT, Les Caisses d'Epargne et de Prévoyance depuis leurs origines jusqu'à nos jours. Pithiviers, imprimerie des Caisses d'Epargne, 1892.
- LESCURE, L'épargne en France. Sirey 1914.
- MAGNIEU, Les Caisses d'Epargne ordinaires en France (1914-1924). Thèse Paris 1926.
- RODANET, Les Caisses d'Epargne. Thèse Paris 1896.
- ROSTAND, Le concours des Caisses d'Epargne au crédit agricole. Paris, Guillaumin 1897.
- ROSTAND, La question de l'emploi des fonds des Caisses d'Epargne ordinaires. Edité par la Caisse d'Epargne des Bouches-du-Rhône 1891.
- ROSTAND, La réforme des Caisses d'Epargne. Paris, Guillaumin 1891.
- VIDAUD, Emploi des fonds déposés aux Caisses d'Epargne. Thèse Poitiers 1901.
- Congrès des Caisses d'Epargne 1888-1890-1894. Pithiviers, H. Laurent.

PROCÈS-VERBAUX

Procès-verbaux et rapports de la Conférence générale des Caisses d'Epargne de France. Imprimerie des Caisses d'Epargne.

Procès-verbaux et rapports des Conférences régionales des Caisses
d'Épargne :

Conférence de l'Est et du Nord;
Conférence de l'Ouest et du Sud-Ouest;
Conférence du Centre;
Conférence du Centre-Est;
Conférence du Nord-Ouest;
Conférence du Midi et du Sud-Est;
Conférence de l'Alsace-et-Lorraine.

Rapports des Caisses d'Épargne de Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux.

Rapports au Président de la République sur les opérations des Caisses
d'Épargne ordinaires.

Rapports au Sénat et à la Chambre des Députés par la Commission de
surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Journal des Caisses d'Épargne.

Journaux officiels.

Moniteur Français.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les origines.</i>	
La gestion directe par les Caisses d'Epargne ..	9
CHAPITRE II. — <i>L'intervention de l'Etat.</i>	
Ordonnance du 3 juin 1829	17
Loi du 5 juin 1835	19
Loi du 31 mars 1837	24
Loi du 22 juin 1845	28
Loi du 30 juin 1851	32
Loi du 7 mai 1853	33
Création d'un fonds de réserve	35
Projets de réforme et décret du 23 août 1875 ..	36
Loi du 9 avril 1881	40
Loi du 27 février 1887. Limitation du compte- courant au Trésor	44
CHAPITRE III. — <i>Projets de réforme.</i>	
Projets de réorganisation du Contrôle	47
Situation des Caisses d'Epargne en 1886	54
Proposition de loi Hubbard	58
Projet de loi Sadi-Carnot. Exposé des motifs ..	60
Observations formulées par les Caisses d'Epargne	68
Rapport de la Commission présenté par le député Hubbard	72
Examen critique du rapport de la Commission ..	83
Le rapport Hubbard et les Caisses d'Epargne ..	92
CHAPITRE IV. — <i>La loi organique du 20 juillet 1893.</i>	
Dépôt d'un projet de loi nouveau	99
Le Congrès des Caisses d'Epargne	102

	Pages
Rapport de la Commission présenté par M. le député Aynard	107
Examen par la Chambre en première délibération	115
Examen par la Chambre en deuxième délibération	127
Rapport Denormandie au Sénat	134
Examen par le Sénat en première délibération	137
Vote de la loi	141
 CHAPITRE V. — <i>Les réformes apportées depuis 1895.</i>	
Comptes abandonnés	151
Loi du 8 avril 1910	154
Loi du 22 juillet 1912	155
Projets de réforme	157
Clause de sauvegarde	169
Loi du 29 juillet 1916	169
Loi du 22 juillet 1927	171
Commission Supérieure	174
Loi du 31 mars 1931	174
Loi du 30 avril 1931	178
Gestion de la fortune personnelle	179
Emploi du boni	180
Les Caisses d'Epargne d'Alsace-et-Lorraine ...	183
 CONCLUSION	 187

